This is a digital copy of a book that was preserved for generations on library shelves before it was carefully scanned by Google as part of a project to make the world's books discoverable online.

It has survived long enough for the copyright to expire and the book to enter the public domain. A public domain book is one that was never subject to copyright or whose legal copyright term has expired. Whether a book is in the public domain may vary country to country. Public domain books are our gateways to the past, representing a wealth of history, culture and knowledge that's often difficult to discover.

Marks, notations and other marginalia present in the original volume will appear in this file - a reminder of this book's long journey from the publisher to a library and finally to you.

**Usage guidelines**

Google is proud to partner with libraries to digitize public domain materials and make them widely accessible. Public domain books belong to the public and we are merely their custodians. Nevertheless, this work is expensive, so in order to keep providing this resource, we have taken steps to prevent abuse by commercial parties, including placing technical restrictions on automated querying.

We also ask that you:

+ *Make non-commercial use of the files* We designed Google Book Search for use by individuals, and we request that you use these files for personal, non-commercial purposes.
+ *Refrain from automated querying* Do not send automated queries of any sort to Google's system: If you are conducting research on machine translation, optical character recognition or other areas where access to a large amount of text is helpful, please contact us. We encourage the use of public domain materials for these purposes and may be able to help.
+ *Maintain attribution* The Google "watermark" you see on each file is essential for informing people about this project and helping them find additional materials through Google Book Search. Please do not remove it.
+ *Keep it legal* Whatever your use, remember that you are responsible for ensuring that what you are doing is legal. Do not assume that just because we believe a book is in the public domain for users in the United States, that the work is also in the public domain for users in other countries. Whether a book is still in copyright varies from country to country, and we can't offer guidance on whether any specific use of any specific book is allowed. Please do not assume that a book's appearance in Google Book Search means it can be used in any manner anywhere in the world. Copyright infringement liability can be quite severe.

**About Google Book Search**

Google's mission is to organize the world's information and to make it universally accessible and useful. Google Book Search helps readers discover the world's books while helping authors and publishers reach new audiences. You can search through the full text of this book on the web at `http://books.google.com/`

## Over dit boek

Dit is een digitale kopie van een boek dat al generaties lang op bibliotheekplanken heeft gestaan, maar nu zorgvuldig is gescand door Google. Dat doen we omdat we alle boeken ter wereld online beschikbaar willen maken.

Dit boek is zo oud dat het auteursrecht erop is verlopen, zodat het boek nu deel uitmaakt van het publieke domein. Een boek dat tot het publieke domein behoort, is een boek dat nooit onder het auteursrecht is gevallen, of waarvan de wettelijke auteursrechttermijn is verlopen. Het kan per land verschillen of een boek tot het publieke domein behoort. Boeken in het publieke domein zijn een stem uit het verleden. Ze vormen een bron van geschiedenis, cultuur en kennis die anders moeilijk te verkrijgen zou zijn.

Aantekeningen, opmerkingen en andere kanttekeningen die in het origineel stonden, worden weergegeven in dit bestand, als herinnering aan de lange reis die het boek heeft gemaakt van uitgever naar bibliotheek, en uiteindelijk naar u.

## Richtlijnen voor gebruik

Google werkt samen met bibliotheken om materiaal uit het publieke domein te digitaliseren, zodat het voor iedereen beschikbaar wordt. Boeken uit het publieke domein behoren toe aan het publiek; wij bewaren ze alleen. Dit is echter een kostbaar proces. Om deze dienst te kunnen blijven leveren, hebben we maatregelen genomen om misbruik door commerciële partijen te voorkomen, zoals het plaatsen van technische beperkingen op automatisch zoeken.

Verder vragen we u het volgende:

+ *Gebruik de bestanden alleen voor niet-commerciële doeleinden* We hebben Zoeken naar boeken met Google ontworpen voor gebruik door individuen. We vragen u deze bestanden alleen te gebruiken voor persoonlijke en niet-commerciële doeleinden.
+ *Voer geen geautomatiseerde zoekopdrachten uit* Stuur geen geautomatiseerde zoekopdrachten naar het systeem van Google. Als u onderzoek doet naar computervertalingen, optische tekenherkenning of andere wetenschapsgebieden waarbij u toegang nodig heeft tot grote hoeveelheden tekst, kunt u contact met ons opnemen. We raden u aan hiervoor materiaal uit het publieke domein te gebruiken, en kunnen u misschien hiermee van dienst zijn.
+ *Laat de eigendomsverklaring staan* Het “watermerk” van Google dat u onder aan elk bestand ziet, dient om mensen informatie over het project te geven, en ze te helpen extra materiaal te vinden met Zoeken naar boeken met Google. Verwijder dit watermerk niet.
+ *Houd u aan de wet* Wat u ook doet, houd er rekening mee dat u er zelf verantwoordelijk voor bent dat alles wat u doet legaal is. U kunt er niet van uitgaan dat wanneer een werk beschikbaar lijkt te zijn voor het publieke domein in de Verenigde Staten, het ook publiek domein is voor gebruikers in andere landen. Of er nog auteursrecht op een boek rust, verschilt per land. We kunnen u niet vertellen wat u in uw geval met een bepaald boek mag doen. Neem niet zomaar aan dat u een boek overal ter wereld op allerlei manieren kunt gebruiken, wanneer het eenmaal in Zoeken naar boeken met Google staat. De wettelijke aansprakelijkheid voor auteursrechten is behoorlijk streng.

## Informatie over Zoeken naar boeken met Google

Het doel van Google is om alle informatie wereldwijd toegankelijk en bruikbaar te maken. Zoeken naar boeken met Google helpt lezers boeken uit allerlei landen te ontdekken, en helpt auteurs en uitgevers om een nieuw leespubliek te bereiken. U kunt de volledige tekst van dit boek doorzoeken op het web via `http://books.google.com`

Bd Dec. 1924

HARVARD LAW LIBRARY

Received May 12, 1921

Greitherlands

# De bevoegdheid der Provinciale Staten en het oppertoezicht des Konings bij den Waterstaat.

15

Mr. D. TALMA.

# De bevoegdheid der Provinciale Staten en het oppertoezicht des Konings bij den Waterstaat.

# De bevoegdheid der Provinciale Staten en het oppertoezicht des Konings bij den Waterstaat.

---

## PROEFSCHRIFT

TER VERKRIJGING VAN DEN GRAAD VAN

## Doctor in de Staatswetenschap

AAN DE RIJKS-UNIVERSITEIT TE UTRECHT,

NA MACHTIGING VAN DEN RECTOR MAGNIFICUS

Dr. W. L. P. A. MOLENGRAAFF,
Hoogleeraar in de Faculteit der Rechtsgeleerdheid,

VOLGENS BESLUIT VAN DEN SENAAT DER UNIVERSITEIT

TEGEN DE BEDENKINGEN VAN

DE FACULTEIT DER RECHTSGELEERDHEID

TE VERDEDIGEN

**op Woensdag 1 April 1903, des namiddags te 3 uur,**

DOOR

**DIRK TALMA,**
geboren te VOORST.

Typ. DE SWART & ZOON
TE 'S-GRAVENHAGE
1903.

5/12/21

*Aan mijne Moeder*
*en aan de Nagedachtenis*
*van mijnen Vader.*

Aan het einde van mijne academische loopbaan gekomen, betuig ik U, Hoogleeraren der Juridische Faculteit, mijne groote erkentelijkheid voor het onderwijs, dat ik van U heb mogen genieten.

Inzonderheid wil ik aan U, Hooggeleerde de Louter, Hooggeachte Promotor, een woord van dank wijden voor alle hartelijkheid en welwillendheid, die ik bij voortduring en in het bijzonder bij het schrijven van dit proefschrift van U heb ondervonden.

# HOOFDSTUK I.

## Het hoofdstuk „Van den Waterstaat" in de Grondwet van 1848 en in de Grondwet van 1887.

### § 1. Het Hoofdstuk „Van den Waterstaat" in de Grondwet van 1848.

Toen na de omwenteling van 1813 Willem van Oranje de Hem aangeboden kroon aanvaardde, verklaarde hij dit alleen te willen doen, onder waarborging, dat eene constitutie weldra de vrijheid der natie tegen volgende misbruiken verzekeren zou. Den 21 December 1813 werd dan ook reeds door den Souvereinen Vorst eene Commissie benoemd tot het ontwerpen eener Grondwet, aan welke Commissie de reeds door den Graaf VAN HOGENDORP vervaardigde schets van eene Grondwet ter opvolging werd aanbevolen. Op 2 Maart 1814, den dag waarop de Commissie het ontwerp eener Grondwet den Souvereinen Vorst aanbood, nam deze het besluit, waarbij de samenkomst der inmiddels gekozene notabelen op 28 Maart te Amsterdam werd vastgesteld, ten einde als «de Groote Vergadering representerende de Vereenigde Nederlanden» hierover uitspraak te doen. In haar zitting van 29 Maart bekrachtigde deze vergadering het ontwerp en dienzelfden dag werd het door den Souvereinen Vorst verklaard te zijn «de Grondwet van den Staat der Vereenigde Nederlanden». [1])

[1]) Mr. L. DE HARTOG, Nederl. Staatsregelingen en Grondwetten, bl. 148.

Daar in de geschiedenis der volken geen enkele gebeurtenis op zichzelf staat, maar wat daaraan voorafging haar heeft voorbereid — wat daarop volgt daarvan de vrucht is, zoo is ook de Grondwet van 1814, niet als het werk van dat jaar alleen te beschouwen, maar als het gemeenschappelijk werk der tijden, die ons land sedert den val der Republiek beleefde. [1]) Vooral bij het zevende Hoofdstuk der Grondwet, waar het een zorg gold, die schier zoo oud is als de bevolking, oefenden de droevige ervaringen, die men in den loop der tijden had opgedaan, invloed uit. De tijden der Republiek der Vereenigde Nederlanden waren nog niet geheel uit de gedachte. Nergens immers hadden zich al de nadeelen van het bondgenootschappelijk bestuur zoo sterk doen gevoelen als juist bij den Waterstaat, want nergens hebben de handelingen van bijzondere personen en collegiën zooveel invloed op het gemeen belang van allen, nergens is eenheid van handelen zoo noodig, en die eenheid ontbrak in de dagen der Republiek bijna geheel. Vooreerst was de macht der Waterstaatscollegiën daarvoor een beletsel. Wel werd van ouds door de landsoverheid toezicht op deze Collegiën uitgeoefend, [2]) maar nadat zich, gedurende den oorlog met Spanje, de onafhankelijkheid van deze gewesten had gevestigd, kan een aanhoudend streven der verschillende Waterstaatscollegiën naar zelfstandigheid worden opgemerkt, en over het algemeen brachten de omstandigheden het mede, dat eerder de zelfstandigheid en autonomie der collegiën werden erkend, dan dat deze direct aan hoogere macht onderworpen werden. Door dit alles ontbrak alle innerlijke eenheid in de gewesten, en daardoor alle kracht en klem ten opzichte van onderwerpen tot meer dan een polder betrekkelijk. Waar nog

[1]) THORBECKE, Aanteekening op de Grondwet, (Voorrede) bl. 6.

[2]) J. ROËLL, Historisch-Staatsrechtelijk onderzoek naar het algemeen en het bijzonder bestuur van den Waterstaat in Nederland. Utrecht 1866, bl. 18.

iets tot stand kwam, geschiedde dit in den vorm van verdrag, dat zich echter niet verder kon uitstrekken dan tot hen die er onmiddellijk in betrokken waren. En nog grootere rampen sleepte het gebrek aan samenwerking van de verschillende gewesten met zich mede. Wel werd ingezien, dat de verschillende gewesten gemeene belangen hadden, wel ontbrak het niet aan pogingen om die belangen gemeenschappelijk te regelen, doch «beklagenswaardiger invloed» «van bijzondere belangen, op aangelegenheden van algemeen» «behoud, kon zich nimmer vertoonen dan in de vruchteloos-» «heid van al dat hoognoodig overleg». [1])

Aan dezen hopeloozen toestand kon slechts een einde gemaakt worden door een algemeen bestuur van den Waterstaat, hetwelk de onderscheidene belangen tot één groot algemeen belang zou vereenigen. Daaraan was echter niet te denken bij de op zichzelf staande Souvereiniteit der verschillende gewesten. Eerst in 1798 kon het algemeen bestuur tegelijk met de staatseenheid tot stand komen. Dit algemeen bestuur is ook het oorspronkelijk denkbeeld dat den grondslag uitmaakt van het 7e Hoofdstuk der Grondwet van 1814. Het was toen echter betrekkelijk eene nieuwe zaak. In de zestien jaren sedert 1798 verloopen, had dit algemeen bestuur, ingevolge artikel 69 der Staatsregeling van 1801 door het Staatsbewind in 1803 opgericht, in eene Commissie van Superintendentie hervormd door den Raadpensionaris en als Generale Directie onder Koning Lodewijk behouden, [2]) nog geenerlei vastheid verkregen, omdat het, deelende in al de lotswisselingen van de elkander snel opvolgende Staatsregelingen, nu eens breed werd uitgemeten, dan weer tot een minimum werd teruggebracht [3]). Een regeling moest dus in

---

[1]) Roëll, t. a. p. bl. 23.
[2]) Thorbecke, t. a. p. bl. 274.
[3]) Buys, De Grondwet, II. blz. 711.

1814 gegeven worden; althans de grondslagen, waarop de verschillende regeeringsmachten in het vervolg zouden kunnen voortbouwen, moesten worden vastgelegd, maar te kwader ure riep de Grondwetgever niet den gewonen wetgever op, maar ging hem voorbij, zoodat voor den Grondwetgever niets anders overbleef dan zich op de plaats van den gewonen wetgever te stellen en in de Grondwet zelve de vereischte regeling op te nemen. En nog verder ging de Grondwet van 1815. De overweging van de bijzonderheden, waarin de Grondwet van 1814 was getreden, leidde tot andere bijzonderheden. Daarbij kwam nog de aandrang van de Zuid-Nederlandsche leden die, daar het hier een belang gold voornamelijk van het Noordelijk gedeelte des Rijks, er op aandrongen, dat de kosten voor den Waterstaat hoofdzakelijk zouden worden gedragen door hen, die daardoor in het bijzonder werden gebaat en die daarom in de Grondwet eene grensscheiding wilden hebben getrokken tusschen de algemeene en de provinciale zorg en in de Grondwet wilden bepaald zien, welke werken zouden komen ten laste van 's Lands kas en welke werken ten laste der provinciën, enz. Steeds meer en meer verloor men zich dan ook buiten den eigenlijken omtrek eener Grondwet.

Trots de uitvoerigheid van de Grondwet bleef het Waterstaatsbestuur van het Rijk toch in hoofdzaak vrij, hetgeen van lieverlede leidde tot een stelsel van centralisatie, zeer ver afwijkende van de beginselen, welke omtrent de behartiging van Waterstaatsbelangen in vroegere eeuwen in deze landen hadden gegolden. Die bezwaren waren echter moeilijk uit den weg te ruimen, zoolang geen wettelijke regeling de rechten en plichten van de verschillende besturen, die tot behartiging van het Waterstaatsbelang moesten samenwerken, duidelijk en nauwkeurig had afgebakend en dus aan de Regeering de macht was ontnomen om over de

grenzen van hare eigene bevoegdheid naar goedvinden te beslissen [1]).

De bij K. B. van 17 Maart 1848 ingestelde Commissie om met overweging van de wenschen der Tweede Kamer der Staten-Generaal aan den Koning een volledig ontwerp van Grondwetsherziening voor te dragen, sprak dan ook als haar gevoelen over het negende Hoofdstuk der bestaande Grondwet uit, dat ten aanzien van den Waterstaat, de Grondwet in de wet greep en eene goede regeling belette van een voor ons land zoo gewichtig onderwerp. Er was volgens het oordeel der Commissie, onder de voorschriften in dit uitvoerig Hoofdstuk vervat, behalve een paar grondtrekken, niet één, dat niet in eene algemeene of in de provinciale wet eene betere plaats vond dan in Staatsregeling, die, hetgeen zij aan den wetgever moest openen, zelve in bezit nam. [2]) De Staatscommissie stelde daarom voor, om het geheel aan de wet over te laten en in het Hoofdstuk « Van den Waterstaat » kwamen in het ontwerp dier Commissie slechts twee bepalingen voor, gelijk aan de latere artikelen 190 en 191 der Grondwet van 1848.

De Regeering verklaarde op hetzelfde standpunt te staan als de Staatscommissie en nam in het bij K. B. van 19 Juni 1848 aangeboden 9e wetsontwerp tot herziening der Grondwet wat betreft het Hoofdstuk « Van den Waterstaat » de bepalingen van het opstel der Commissie over, met weglating nochtans der woorden « Van het Koningrijk », die overtollig zijn gekeurd vermits wel niet zal behoeven te worden vastgesteld, dat de Koning alleen binnen zijn Rijk het oppertoezicht over den Waterstaat enz. zal uitoefenen. [3]) De Regeering bepaalde zich echter hier niet toe, maar is bij het inkorten

---

[1]) Buys, t. a. p. II. bl. 713.
[2]) Handelingen van de herziening der Grondwet van 1848. I. bl. 222.
[3]) Handelingen, t a. p. I. bl. 387.

iets minder ver gegaan dan de commissie. van oordeel zijnde, dat naast het algemeene beginsel voor het geheele Rijk, (het latere art. 191 Grondwet 1848) nog een bijzonder beginsel voor iedere provincie moest worden vastgesteld of liever vastgehouden. Daarom meende zij de beginselen der artikelen 219 en 220 der Grondwet van 1840 te moeten behouden en eenigszins gewijzigd over te nemen en voegde er dus het latere artikel 192 Grondwet 1848 aan toe. Het oorspronkelijk in het ontwerp voorkomende artikel verschilde echter eenigszins met artikel 192 Grondwet 1848.[1]) Ten gevolge van een opmerking in het Voorloopig Verslag dat men aan het woord «waterschappen» meer de beteekenis hecht van «gebied», «territoir», zijn de woorden «deze waterschappen» vervangen door «de besturen dezer waterschappen». (Handelingen I. 567.) Bij de Nota van Nadere Wijzigingen heeft men achter de woorden: «veranderingen te maken» gevoegd «en nieuwe vast te stellen», daar men in het Algemeen Verslag den wensch had geuit, dat de Grondwet uitdrukkelijk aan de Provinciale Staten de bevoegdheid tot het maken van geheel nieuwe reglementen voor den Waterstaat hunner gewesten zou toekennen. Bovendien veranderde de Nota «voordrachten doen» in «daartoe voordrachten doen».

Blijkens het V. V. meende men echter, dat ook de Regeering bij het inkorten iets te ver was gegaan. In het Voorloopig Verslag werd aangemerkt dat, indien zooals werd voorgesteld art. 221 der bestaande Grondwet wegvalt, er niets omtrent het toezicht over de verveningen, ontgron-

---

[1]) Oorspronkelijk luidde het artikel: „De Prov. Staten hebben binnen hunne„ „provinciën het toezicht op alle wateren, bruggen, wegen, waterwerken en„ „waterschappen; zij zijn bevoegd onder goedkeuring des Konings in de bestaande„ „inrichtingen en reglementen der waterschappen behoudens de bepalingen der„ „twee voorgaande artikelen verordeningen te maken. Deze waterschappen kunnen„ „aan de Staten voordrachten tot zulke veranderingen doen.„ Hand I. blz. 427.

dingen, indijkingen en droogmakerijen wordt bepaald. [1]) Ter tegemoetkoming aan dit bezwaar nam de Regeering art. 221 Grondwet 1840 gewijzigd op, met dezelfde redactie als het latere art. 193 Grondwet 1848. [2])

Zoo kwam dus het negende hoofdstuk van de Grondwet van 1848 tot stand, nadat de nieuwe redactie van art. 192 hevige bestrijding had uitgelokt, op grond dat het artikel te groote bevoegdheid aan de Prov. Staten verleende. Maar hierover later meer.

Over de beteekenis van deze vier artikelen is immer groot geschil geweest, al is het waar, dat men de enkele voorschriften, welke den inhoud van het negende hoofdstuk uitmaken, slechts met eenige aandacht behoeft te doorlezen, om zich eene duidelijke voorstelling te maken van de inrichting van den waterstaatsdienst, zooals de Grondwetgever zich die denkt [3]). Het meest aanleiding tot geschil gaf art. 191. Over de verhouding van deze wet tot het oppertoezicht des Konings en het toezicht der Provinciale Staten zullen wij handelen bij de onderwerpen die ons meer bijzonder bezighouden; te dezer plaatse diene alleen het volgende. Het voorstel om de regeling van het algemeen en bijzonder bestuur van den Waterstaat aan de wet op te dragen, kwam het eerst in 1844 van de Negenmannen, aan welk voorstel in de afdeelingen van de Tweede Kamer een ongunstig onthaal is ten deel gevallen [4]), daar men ten onrechte meende, dat een wet bedoeld werd, die in alles uitsluitend zou heerschen en dus wees op het omvangrijke van zulk een wet. De Negenmannen antwoordden, dat zulk een wet niet bedoeld was, dat hun voorstel eenvoudig wilde, dat de regels, die in de Grondwet van 1840 stonden, voor zoover

[1]) Handelingen t. a. p. I. bl. 485.
[2]) Handelingen t. a. p. I. bl. 567.
[3]) Buijs, t. a. p. II. bl. 727.
[4]) Buijs, t. a. p. II. bl. 715.

zij juist zijn, worden verplaatst in de wet en dus geen wet verlangd werd, die provinciale en andere bijzondere regeling zou vervangen [1]).

Zoo ook de Commissie van 17 Maart. Zoo ook de Regeering in haar ontwerp van 19 Juni. In het Voorloopig Verslag sprak men de meening uit, dat de onderscheiding tusschen den algemeenen, provincialen en bijzonderen Waterstaat niet duidelijk genoeg in het oog viel en men wenschte daarom eene wijziging in het artikel, dat aan de wet werd overgelaten te bepalen, wat onder den algemeenen, provincialen en bijzonderen Waterstaat begrepen was en op welke wijze een en ander zou worden bestuurd [2]).

Terecht zeide de memorie van beantwoording, dat wijziging van het artikel overbodig was, daar het artikel dit juist bedoelt. De voordracht wil immers niets van hetgeen tot den Waterstaat, in den ruimsten zin aan dat woord toegekend, kan geacht worden te behooren, uitsluiten van de regeling der wet in dit artikel gevorderd en wil het aan deze wet hebben overgelaten, het bestuur over dien Waterstaat zoodanig te verdeelen en daarin op zoodanige wijze te voorzien, als de wetgever het meest raadzaam zal oordeelen [3]). Zich hierbij aansluitende zeide de tijdelijke Minister van Binnenlandsche Zaken bij de beraadslagingen in de Tweede Kamer over de ontwerpen, dat de Regeering het latere art. 192 bij het voorstel der Staatscommissie had gevoegd, omdat de verscheidenheid der waterschappen te groot is, de belangen van ieder derzelve te veel van plaatsen en omstandigheden afhankelijk, dan dat alles bij ééne algemeene wet zou kunnen worden geregeld. Die wet zou wellicht altijd verwacht, nimmer verkregen worden [4]).

---

[1]) VOORDUIN, Geschiedenis der Grondwet, bl. 465.
[2]) Handelingen, t. a. p. I. bl. 485.
[3]) Handelingen, t. a. p. I. bl. 565.
[4]) Handelingen, t. a. p. II. bl. 551.

Dat eene algemeene wet alles zou regelen, is dus in strijd met de geschiedenis en de bedoeling der Grondwet. Ook met haar letter. De Grondwet zelve beveelt immers, dat de Provinciale Staten een groot gedeelte van de taak zullen verrichten. Toch is deze onjuiste meening langen tijd gehuldigd en de hoofdoorzaak geweest van de niet nakoming van het grondwettelijk gebod. Deze meening riep eene soort van legende in het leven, welke van den aanvang omtrent de wet op den Waterstaat in omloop was. De moeilijkheden aan de samenstelling van die wet verbonden, heetten namelijk zoo groot, dat zij in den volstrektsten zin des woords als onoverkomelijk moesten worden aangemerkt. Men sprak van een wetboek van meerdere duizend artikels en geen wonder dan ook, dat den ijverigsten Minister de moed ontzonk om naar zulk een wetboek de hand uit te steken [1]). Telkens als op de wet werd aangedrongen, en dit gebeurde bij iedere gelegenheid, zoodat dan ook Mr. Zubli in de Bijdragen van 1873 schreef, dat onder de op administratief gebied onmogelijke zaken veilig kon gerangschikt worden een Verslag van de Tweede Kamer der Staten-Generaal betreffende het V^e^ hoofdstuk der staatsbegrooting voor een dienstjaar, zonder klacht over het voortdurend gemis der algemeene wet en zonder betoog op min of meer afdoende gronden van de noodzakelijkheid dier wet, steeds was de omvang van het werk het afwerend wapen.

Nog grooter werden de bezwaren door de meening, dat door de Grondwet niet alleen eene alles omvattende wet werd geëischt, maar ook dat alles in éénzelfde wet werd geregeld. Hierbij kwamen nog practische overwegingen. Men was bevreesd, dat definitieve regeling op de lange baan zou worden geschoven als partieel geregeld werd. Terecht voerde men hiertegen aan, dat de Grondwet partieele

---

[1]) Buijs, t. a. p. II. bl. 718.

regeling niet verbiedt. Art. 191 zegt alleen welk gezag moet regelen, maar bindt niet aan een vorm. Uit Art. 189 trekt men toch ook niet de gevolgtrekking, dat de sterkte en inrichting der militie en der schutterijen in ééne wet moeten geregeld worden. Wat de practische overwegingen betreft, hoe grooter de moeilijkheden zijn, verbonden aan het tot stand komen der hoofdwet, des te grooter voordeel moet men het achten als de wetgevende macht zich omtrent enkele daarbij in aanmerking komende hoofdpunten verstaat en zoo den weg baant tot eene latere, meer geleidelijke behandeling van het onderwerp in zijn geheelen omvang. Deze wijze van behandeling is dan ook gevolgd. Hand. Tweede Kamer 1851/1852, blz. 838, vlg. Hand. Tweede Kamer 1874/1875, blz. 397.

Eerst in de latere jaren is men de onjuistheid van deze opvatting van art. 191 gaan inzien, eene wijziging van meening, die de Minister in 1879 aldus constateerde: «De» «meening, dat art. 191 der Grondwet een alles omvattende» «wet van den Waterstaat voorschrijft, is vervallen. Sinds» «lang huldigt men de meening, dat alleen in het algemeen» «wettelijke regeling bedoeld is» [1]).

Wij hebben hierbij eenigszins uitvoeriger stilgestaan, omdat de bedoeling en beteekenis van art. 191 uitmaakt, niet alleen of de Grondwet al of niet den wetgever een taak op de schouders heeft gelegd te zwaar om te dragen, maar het ook van belang is, omdat art. 191 tevens het terrein der andere wetgevende machten bepaalt. Waar de Grondwet het maken van regelen aan eene macht opdraagt, is geen andere

---

[1]) Toch had men ook nog in de latere jaren eene verkeerde opvatting van den omvang welke de wet moest hebben. Zoo wees in December 1874 de Minister nog op de ontzettende moeilijkheid welke aan het tot stand komen der wet in den weg stond. De Minister had de primae lineae met kundige ambtenaren besproken, die meenden, dat het eene wet moest worden, in omvang minstens gelijk aan het Burgerlijk Wetboek. Hand. 2e Kamer 1874—1875, bl. 395.

tot regelen bevoegd. Droeg dus de Grondwet aan den Rijkswetgever op om alles te regelen, het geheele waterstaatsgebied zou èn voor den Koning èn voor de Provinciale Staten verboden terrein geworden zijn. Deze consequentie trokken echter de voorstanders der door ons bestreden meening niet, omdat zij dan natuurlijk in lijnrechten strijd met de Grondwet en de eischen der praktijk zouden zijn gekomen.

Nog een opmerking. Uit het voorafgaande volgt, dat de regeling door den Rijkswetgever van het algemeen en het bijzonder bestuur van den Waterstaat, geen alles omvattende bedoelt te zijn. Heeft de Rijkswetgever de hoofdlijnen getrokken, heeft hij geregeld wat hij noodig acht te regelen, dan, maar ook niet eerder, staat het door den Rijkswetgever niet in bezit genomen terrein voor de overige wetgevende machten open. Nu doet zich echter een vraag voor, vooral moeilijk te beantwoorden, omdat particeele regeling mogelijk is, nl.: «Wanneer moet en kan men aannemen, dat de Rijkswetgever geregeld heeft wat hij noodig acht te regelen, en is dit reeds tijdens de Grondwet van 1848 het geval geweest». Ik geloof dat op het laatste gedeelte van deze vraag een ontkennend antwoord moet volgen. Wel ontbrak de door art. 191 bevolen regeling niet geheel en meen ik, dat men in abstracto moet aannemen, dat de Rijkswetgever, wat hij niet heeft geregeld, ook niet noodig acht zelf te regelen, maar toch meen ik, dat tijdens de Grondwet van 1848 het tijdstip niet gekomen is. De Rijkswetgever heeft immers niet de bedoeling van den Grondwetgever verwezenlijkt en heeft altijd verklaard onmachtig te zijn, de op hem gelegde taak te vervullen.

Het duidelijkst bleek dit wel uit de wet van 12 Juli 1855 S. 102. De considerans dier wet zegt, dat er noôdzakelijkheid bestond, ter voorziening in sommige waterstaatsbelangen, eenige voorloopige bepalingen vast te stellen in afwachting der wet bedoeld in art. 191 der Grondwet. Volgens de

Memorie van Toelichting gaf de Regeering dus uitdrukkelijk te kennen, dat zij zich door het voordragen van de wet geenszins ontslagen achtte van het indienen der algemeene wet op het bestuur van den Waterstaat, door art. 191 der Grondwet voorgeschreven. Toen was die taak dus nog niet vervuld. Geen wet voor 1887 tot stand gekomen zou ik kunnen aanwijzen, tengevolge waarvan men het tegenovergestelde zou mogen aannemen.

## § 2. Het Hoofdstuk „Van den Waterstaat" in de Grondwet van 1887.

Wanneer wij thans het hoofdstuk «van den Waterstaat» in de Grondwet van 1887 zullen beschouwen, sta op den voorgrond, dat «de veranderingen, die het negende hoofdstuk» «over den Waterstaat bij de Grondwetsherziening van 1887» «onderging, zich hoofdzakelijk bepalen tot eene betere volgorde» «en juistere redactie, waardoor intusschen tevens gewichtige» «vragen bevredigend zijn beantwoord» [1]). De juistheid van deze woorden kan m. i. ten volle worden beaamd, daar noch in de bevoegdheid der Provinciale Staten, noch in die des Konings ingrijpende veranderingen zijn gemaakt.

Wat betreft de bevoegdheid der Provinciale Staten valt reeds dadelijk bij het beschouwen der artikelen van de Grondwet van 1887 in het oog, dat de artikelen 192 en 193 van de Grondwet van 1848 zijn samengesmolten tot art. 190 der Grondwet van 1887, daar die twee artikelen van gelijksoortigen aard waren. Het toezicht der Provinciale Staten is ongerept gebleven, alleen zijn de in de Grondwet van 1848 voorkomende woorden «wateren, bruggen, wegen en waterwerken» vervangen door «waterstaatswerken». Wanneer

---

[1]) Mr. J. de Louter, Bijdragen Boer en Fruin, XXX. bl. 32.

men immers, als de Grondwetgever van 1848, de belangen aan het toezicht van de Staten onderworpen, nauwkeurig gaat opsommen, dan moet al het niet met name genoemde, als uitgesloten worden aangemerkt. Vandaar dat de Regeering aan eene korte, zeer veel omvattende uitdrukking de voorkeur gaf, in het vertrouwen, dat de gewone wetgever niet zou verzuimen haren juisten omvang nader te bepalen [1]. Dit vertrouwen van den Grondwetgever is echter beschaamd. Op het voorbeeld van de Staatscommissie [2] gaf het in 1896 ingediende wetsontwerp houdende algemeene regels geene bepaling van de uitdrukking «waterstaatswerken». Van eene opsomming van de werken die waterstaatswerken geacht worden, meende de Minister zich te moeten onthouden daar, hoe lang de lijst ook werd, zulk eene opsomming steeds onvolledig zou blijken. In het algemeen echter behooren volgens de Mem. v. Toel. [3] tot waterstaatswerken die, welke dienen tot instandhouding van den bodem, tot regeling van den stand en den loop van het water en de land- en waterwegen. Na herhaalden aandrang gaf de Regeering in de Nota naar aanleiding van het eindverslag omtrent het eerste ontwerp [4] nog te kennen, dat zij haar gevoelen bleef toegedaan en werd eene opsomming van werken gegeven, die, naar het oordeel der Regeering, onder meer als waterstaatswerken waren aan te merken.

Ook later week de Regeering niet van dit standpunt af. In het Voorloopig Verslag van het tweede ontwerp [5] werd wederom aangedrongen op eene omschrijving van het begrip «waterstaatswerken». In de daarop volgende Mem. v.

---

[1] Buijs, t. a. p. III. bl. 372.
[2] Rapport, bl. 48.
[3] Hand 2e Kamer der St. Gen. 1895—1896. Bijl. 167, bl. 7.
[4] Hand. 2e Kamer der St. Gen. 1896—1897. Bijl. 39, bl. 17.
[5] Hand. 2e Kamer der St. Gen. 1898—1899. Bijl. 103.

Antwoord [1]) gaf ook toen weer de Regeering als hare meening te kennen «dat eene omschrijving van waterstaatswerken» «die op volledigheid aanspraak kan maken nog niet gevonden» «is en dat de behoefte aan eene wettelijke omschrijving van» «het grondwettelijk begrip waterstaat en waterstaatswerken» «in de praktijk niet gebleken is». Daarom stemde de Minister in met die leden, welke vreesden, dat elke definitie onvolledig zou zijn en die het daarom raadzaam achtten, dat de wetgever zich daarvan onthoude. Hoe juist dit ook moge zijn kan het niet in overeenstemming worden geacht met den wil des grondwetgevers, die van den wetgever eene bepaling van den juisten omvang verwachtte.

Art. 190 noemt naast «waterschappen» ook «veenschappen». Dit was noodig na het bekende Arrest v. d. Hoogen Raad v. 27 Maart 1882 W. 4758 waarbij beslist was, dat onder de uitdrukking « waterschappen », niet « veenschappen » waren begrepen. Naast deze werd nog van veenpolders gewaagd, omdat de veenpolders soms noch tot de eene, noch tot de andere soort van corporatiën behooren en dus licht als hier buitengesloten zouden kunnen worden aangemerkt, vooral dan, als de veenschappen wel met name werden genoemd [2]) [3]). Er bij is gevoegd de zinsnede: « Nogtans kan de wet het toezicht over bepaalde werken aan anderen opdragen ». Gevraagd werd in de Afdeelingen der Eerste Kamer of deze zinsnede te beschouwen was als eene tegemoetkoming aan het minder wenschelijk streven der ambtenaren van den

---

[1]) Hand. 2e Kamer der St. Gen. 1899—1900. Bijl. 14.

[2]) Buys, t. a. p. III. bl. 372.

[3]) De Memorie van Toel. zegt: „Veenpolders zijn voor de lage verveningen" „ongeveer hetzelfde wat de veenschappen zijn voor de hooge. Zeker hebben de" „veenpolders nog meer overeenkomst met de waterschappen dan de veenschappen," „maar wat door den Hoogen Raad als het hoofddoel der veenschappen beschouwd" „wordt, de vervening volgens een geregeld plan van aanleg en bewerking," „maakt ook een deel uit van de taak der veenpolders."

Rijkswaterstaat om de Rijkswerken aan het toezicht der Prov. Staten te onttrekken [1]). Te meer verdient dit de aandacht, daar wel een dergelijke bepaling in art. 193 Grondwet 1848 werd gevonden, maar de Koning daar slechts het onmiddellijk toezicht aan anderen kan opdragen en die bevoegdheid bovendien slechts betrekking had op het toezicht der Staten op de verveningen, enz., zoodat toen beperking van het toezicht der Prov. Staten op de bruggen, wegen, waterwerken en waterschappen was uitgesloten. De Regeering antwoordde echter, dat de gestelde vraag ontkennend was te beantwoorden en merkte terecht op, dat nu uit de Grondwet is weggelaten de opnoeming van de onderscheidene waterstaatsobjecten, aan het toezicht der Staten onderworpen, eene algemeene bepaling noodig is, waarbij het den wetgever wordt vrijgelaten, het in den regel aan de Staten opgedragen toezicht, op anderen over te dragen, en dat dit met name noodig kon zijn bij den aanleg, het onderhoud en gebruik van spoorwegwerken. [2]) Eene bedoeling om aan het toezicht van de Staten der provinciën te onttrekken wat daarbij behoort, lag dus niet in de bijgevoegde zinsnede verscholen [3]) Dat volgens art. 190 Grondwet 1887 de tusschenkomst van den wetgever vereischt is, geeft trouwens een grooten waarborg voor de ongekrenkte handhaving van het recht der Prov. Staten. [4])

De redactie van de tweede alinea van art. 190 der Grondwet van 1887 drukt op ondubbelzinnige wijze uit, dat de Prov. Staten tot de opheffing en oprichting van waterschappen

---

[1]) Handelingen ARNTZENIUS IX bl. 461.

[2]) Art. 10 van de wet van 9 April 1875 Stbl. No 67 bepaalt, dat het algemeen toezicht op de spoorwegdiensten, onder den Minister van Binnenlandsche Zaken, wordt uitgeoefend door een raad van toezicht welks leden door den Koning worden benoemd.

[3]) Handelingen IX. bl. 493 en 494.

[4]) BUIJS, t. a. p. III. bl. 373.

bevoegd zijn en maakt daardoor een einde aan den theoretischen strijd sedert 1848 over dit punt gevoerd, doch reeds lang door praktijk en jurisprudentie in den zin van art. 190 beslist. Dezelfde macht verleent het artikel aan de Prov. Staten ten opzichte van de veenschappen en veenpolders.

Niet bepaalt art. 190 (zooals art. 192 Grondwet 1848) dat de Prov. Staten hunne macht uitoefenen «behoudens de» «bepalingen der twee voorgaande artikelen». Het was immers, zooals de Regeering zeide, overbodig die woorden over te nemen, omdat reeds in art. 188 uitdrukkelijk wordt gezegd, dat de wet die het waterstaatsbestuur regelt, ook voorschriften zal moeten geven omtrent het toezicht hier bedoeld.[1] [2]

Het gezag der Prov. Staten tegenover de waterschappen heeft dus geene verandering ondergaan. Ook niet hunne verhouding tot de wet. Vóór 1887 oefenden de Staten hun recht uit behoudens de wet, d. w. z. de bepalingen dier wet niet schendende, en die toestand is dezelfde gebleven. «De» «wet in art. 188 der Grondwet bedoeld, moet de bevoegd-» «heid, aan de Prov. Staten gegeven, eerbiedigen,[3] maar» «niettemin moet die bevoegdheid der Staten zelve luisteren» «naar de algemeene regelen, die de wet ex art. 188 omtrent» «het veranderen en oprichten van waterschappen zal voor-» «schrijven. Uit de eerbiediging van de bevoegdheid der Staten» «in art. 190, 2e lid gegeven volgt, dat de wetgever met»

---

[1]) Handelingen VIII. bl. 237.

[2]) Is toezicht hier wel het juiste woord? Valt daaronder wel de oprichting van een waterschap?

[3]) Toen in het Voorloopig Verslag van het eerste ontwerp van de Wet houdende algemeene regels, eenige leden, naar aanleiding van art. 13 der wet, voor machtmisbruik van de zijde der Staten vreesden, omdat deze aan het oordeel van de meerderheid der ingelanden niet zijn gehouden, antwoordde de Minister terecht, dat die opmerking niet art. 13 der wet, maar art. 190 der Grondwet betrof.

«met het stellen van regels sober moet zijn» [1]. Wel heeft men beproefd om den wetgever eene andere plaats te geven. Zoo beweerde Mr. VAN DER LINDEN, dat de Prov. Staten het recht moesten hebben om de reglementen te wijzigen, maar dat slechts de wet oude waterschappen zou kunnen opheffen en nieuwe oprichten, daar men z. i. «buiten de» «wet niet kan doen wat men beoogt, nieuwigheden scheppen» «van zeer ingrijpenden aard in het eigendomsrecht en de» «vrijheid der eigenaren» [2]. Terecht werd dit denkbeeld veroordeeld als in hooge mate centraliseerend. De Minister van Binnenlandsche Zaken wees er op [3], dat het onjuist was te beweren, dat het oprichten en opheffen van waterschappen eene geheel andere zaak is als reglementeering. «Wat» «behelst altijd het eerste artikel van een waterschaps-» «reglement? Eene omschrijving van de grenzen. Zoodra die» «veranderen, hetzij dat men van één waterschap er twee» «maakt of twee of meer bij elkander brengt, het zal altijd» «precies dezelfde operatie zijn, alsof er een nieuw waterschap» «wordt opgericht». Verder wees de Minister van Waterstaat er op [4]) dat, al worden de eigendommen in waterschappen onderworpen aan eene bijzondere wetgeving, aan lasten, daartegenover onmiskenbare voordeelen staan. Bovendien moest niet worden vergeten, dat de Prov. Staten buiten allen twijfel meer bevoegd waren om te oordeelen in zaken waar kennis van plaatselijke toestanden in de eerste plaats vereischt wordt. Van het scheppen van nieuwigheden kan hier ook geen sprake zijn, immers wordt hier aan de Staten geen ander gezag opgedragen dan zij sedert 1848 hadden uitgeoefend. De meening van Mr. VAN DER LINDEN vond dan ook

[1]) Aldus de Regeering in de Memorie van Antwoord aan de Iste Kamer betreffende het ontwerp van wet houdende algemeene regels.

[2]) Handelingen VIII. bl. 221.

[3]) Handelingen VIII. bl. 237 vlg. BUIJS, t. a. p. III bl. 374.

[4]) Handelingen VIII. bl. 222.

niet veel bijval, evenmin als het amendement van den Heer VAN DER BORCH VAN VERWOLDE, die opkwam tegen de onbeperkte macht der Staten tot het oprichten van nieuwe waterschappen [1]) en daarom voorstelde, dat de Staten slechts volgens regelen door de wet te stellen, bestaande waterschappen, veenschappen en veenpolders zouden kunnen opheffen en nieuwe zouden kunnen oprichten. De Minister wees er echter op, dat er voor de voorgestelde toevoeging geen voldoende grond was. «Art. 187 bepaalt immers reeds, dat de wet regels geeft» «omtrent het waterstaatsbestuur, dat ook het waterstaats-» «bestuur van de Prov. Staten omvat. Ook wordt op het op-» «richten en opheffen van waterschappen de goedkeuring des» «Konings gevorderd. De macht der Staten tot het oprichten» «van nieuwe waterschappen is dus allerminst onbeperkt» [2]).

Ook art. 190 Grondwet 1848 heeft geen belangrijke wijzigingen ondergaan. Art. 189 Grondwet 1887 bepaalt evenals art. 190 Grondwet 1848, dat de Koning het oppertoezicht heeft over alles wat den Waterstaat betreft, alleen zijn de in art. 190 voorkomende woorden «de wegen en bruggen daaronder begrepen», die in 1848 uit art. 213 Grondwet 1840 waren overgenomen, als overbodig geschrapt. De eveneens overbodige woorden «zonder onderscheid of de kosten daarvan worden betaald uit 's Lands kas of op eene andere wijze worden gevonden» zijn echter behouden met wijziging van «'s Lands kas» in «'s Rijks kas» in overeenstemming met art. 2 lid 2 der Grondwet.

Op te merken is vooral de veranderde volgorde. Dit is gedaan met het oog op de reeds vroeger besproken dwaling,

---

[1]) De Heer VAN DER BORCH zeide, dat hij zijn amendement indiende «omdat hij de onbeperkte bevoegdheid van de Prov. Staten nadeelig achtte voor de betrokken eigenaren, vooral daar hij gezien had bij de oprichting van enkele waterschappen hoe weinig acht er in sommige gevallen wordt geslagen op hetgeen belanghebbbenden willen.» Zie handelingen VIII. bl. 198.

[2]) Handelingen VIII. bl. 222.

als zoude in art. 190 Grondwet 1848 sprake zijn van eene algemeene koninklijke bevoegdheid, welke geheel onafhankelijk van het krachtens art. 191 Grondwet 1848 geregelde waterstaatsbestuur kan worden uitgeoefend. Een der oorzaken hiervan was, dat art. 190 Grondwet 1848 het eerste artikel was van het negende hoofdstuk en daarna art. 191 pas bepaalde, dat de wet het algemeene en het bijzondere bestuur van den waterstaat zou regelen. Vandaar dat de Regeering die volgorde omkeerde en art. 188 de eerste plaats deed innemen, welk artikel bepaalt, dat de wet regels geeft omtrent het waterstaatsbestuur, het oppertoezicht en het toezicht daaronder begrepen, met inachtneming der voorschriften in de volgende artikelen van het hoofdstuk vervat. Het vroegere voorschrift van art. 188, dat de wet het bestuur van den Waterstaat moet regelen, werd vervangen door de bepaling, dat de wet omtrent het waterstaatsbestuur regels geeft. Het doel van deze verandering was te doen uitkomen, dat de wet geenszins het waterstaatsbestuur in zijn ganschen omvang en in al zijn takken en bijzonderheden heeft te regelen, hetgeen bovendien eene miskenning zou zijn van de autonomie, in de artikelen 190 en 191 aan de provinciën en waterschappen gewaarborgd, maar dat de wetgever slechts de hoofdlijnen behoeft te trekken, slechts datgene behoeft te regelen wat de wetgever zelf, in verband met de overige Grondwetsbepalingen, zal noodig oordeelen [1]). Ook op dit punt is dus de bedoeling van de Grondwet van 1848 verduidelijkt. «Eene volledige organisatie van het waterstaats-» «bestuur bij de wet, wordt — dit staat na de Grondwets-» «herziening van 1887 vast — niet door de Grondwet» «voorgeschreven» [2]).

---

[1]) Buijs, t. a. p. III. bl. 366.

[2]) Aldus de Staatscommissie van 1892 in haar Rapport, bl. 3.

Zie ook § 2 der Memorie van Toel. van het eerste ontwerp der wet houdende algemeene regels.

Afgezien nu van deze wijziging heeft de schijnbaar eenvoudige redactie van het latere art. 188 Grondwet 1887 aanleiding gegeven tot groot meeningsverschil. Wat was namelijk het geval? Ook de Staatscommissie van 1883 had de verhouding tusschen de wet en het oppertoezicht des Konings willen verduidelijken en had in overweging gegeven om met behoud van art. 190 Grondwet 1848, art. 191 aldus te lezen: «Zoowel» «de omvang en werking van het oppertoezicht als het alge-» «meene en het bijzondere bestuur van den Waterstaat,» «zooals die in het voorgaande artikel is omschreven, worden» «bij de wet geregeld». In het Rapport aan den Koning lezen wij deze toelichting: «Ter opheffing van het vermeld» «verschil van opvatting, is het voldoende in art. 191 te» «bepalen, dat omvang en werking van het oppertoezicht.» «het algemeene en het bijzondere bestuur van den Water-» «staat als deelen van één geheel bij de wet zullen worden» «geregeld. De wet zal dan ook vrijheid hebben de noodige» «beperkingen van dat oppertoezicht in te voeren» [1]).

De Regeering verstond de verhouding tusschen de wet en het oppertoezicht des Konings geheel anders. Volgens hare redactie zou «de wetgever het oppertoezicht des Konings,» «zooals de artikelen dat bepalen, moeten eerbiedigen en» «nergens kunnen uitsluiten, maar omtrent de uitoefening» «daarvan regels kunnen stellen» [2]).

De Regeering zette haar standpunt nog eens uiteen in de Memorie van Antwoord op het verslag der afdeelingen. Immers met verwijzing naar den zin der woorden «met inachtneming der voorschriften in de volgende artikelen van dit hoofdstuk vervat» vermeldde deze memorie dit: «Daartoe» «behoort onder meer, dat de wetgever niet, gelijk de Staats-»

---

[1]) Buijs, t. a. p. II. bl. 734.
[2]) Handelingen II. bl. 90.
Buijs, t. a. p. II. bl. 735.

«commissie wilde, de noodige beperkingen van het opper-» «toezicht, hetwelk tot dusverre onbeperkt aan den Koning» «is opgedragen, zal kunnen invoeren. Maar dit verbod brengt» «geenszins mede, dat de wet nu omtrent dat oppertoezicht» «geen regels zou kunnen geven. Bij het geven van de regels» «heeft de wetgever de later volgende voorschriften in acht» «te nemen. Hij kan derhalve aan den Koning het aan hem» «toegekende oppertoezicht over alles wat den Waterstaat» «betreft, in geen enkel opzicht ontnemen en aan de Staten» «der provinciën het toezicht slechts in zoover ontnemen, dat» «hij het toezicht over bepaald omschreven werken aan anderen» «kan opdragen.»[1])

De Regeering verklaarde zich dus met zoovele woorden tegen de bevoegdheid van den wetgever om, zoo noodig, het oppertoezicht te beperken, dus tegen het stelsel der der Staats-Commissie.

Onbegrijpelijk is het dan ook, dat, toen bij de openbare beraadslagingen Mr. Rutgers van Rozenburg zich deed kennen als een voorstander van de meening der Staatscommissie, daar er z. i. geene ratio te vinden was waarom de gewone wetgever niet zou hebben de bevoegdheid tot regeling van den omvang van het oppertoezicht, maar wel die tot regeling van het opperbestuur en daar hij vreesde, dat anders niet alleen de regeling van het oppertoezicht, maar zelfs die van den omvang van het waterstaatsopperbestuur eenmaal aan den gewonen wetgever zou worden betwist,[2]) dat toen de Minister Heemskerk kon beweren, dat de redactie der Regeering in hoofdzaak met die der Staatscommissie overeenstemde,[3]) bij welke meening de Minister in zijn wederantwoord aan Mr. Rutgers volhardde.[4])

---

[1]) Handelingen III. bl. 110. BUIJS, t. a. p. III. bl. 366.
[2]) Handelingen VIII. bl. 186.
[3]) Handelingen VIII. bl. 187.
[4]) Handelingen VIII. bl. 193.

Ten onrechte echter m. i. beweerde Mr. Rutgers dat, als het artikel bedoelde, dat de wetgever zich zou mogen inlaten met het oppertoezicht, namelijk met de wijze van uitoefening en de verzekering, het eene nietszeggende bepaling was, welke iets gedoogde, wat ook de Regeering altijd wilde toestaan en welke een punt betrof, waar het in het geheel niet om ging. — Maakte Mr. Rutgers hier niet zijne eigene meening tot een communis opinio? Waren er in 1881 niet leden, die meenden dat de wetgever slechts het waterstaatsbestuur mocht regelen en zich moest onthouden van het geven van welke regels ook betreffende het oppertoezicht, en was dit niet eene meening, die voor 1887 verlammend op het oppertoezicht heeft gewerkt? Korten tijd vóór de Grondwetsherziening schreef Mr. Buijs: [1]) «Het misverstand» «waartoe art. 190 ook nu nog voortdurend aanleiding geeft,» «als zoude hier sprake zijn van eene algemeene koninklijke» «bevoegdheid, welke geheel onafhankelijk van het krachtens» «art. 191 geregelde waterstaatsbestuur kan worden uitge-» «oefend, enz.». De wijziging van het artikel had in de eerste plaats tot doel dat misverstand uit den weg te ruimen.

Hiermede was de kwestie nog niet geheel opgelost. Met de verklaring van den Minister Heemskerk dat, ofschoon de redactie verschillend was, er geen zakelijk verschil bestond tusschen de beteekenis van deze artikelen en die, welke de Staatscommissie voordroeg, namen, blijkens het verslag van de afdeelingen van de Eerste Kamer [2]), sommige leden geen genoegen, daar uit andere verklaringen het tegendeel was af te leiden. Ter voorkoming van lateren twijfel achtte men het daarom raadzaam, dat vaststa of de wet, bedoeld in art. 188, ook den omvang, dat wil zeggen, ook de grenzen van het oppertoezicht des Konings zal mogen aanwijzen.

---

[1]) Buijs, t. a. p. II. bl. 733.
[2]) Handelingen IX. bl. 460.

Volgens andere leden echter sloot de redactie der beide artikelen in onderling verband beschouwd de regeling van den omvang en van de grenzen van het oppertoezicht uit.

In het antwoord der Regeering lezen wij: [1] «De Regeering» «is het eens met die leden, welke hier geen grond tot» «redelijken twijfel aanwezig achten. De redactie der beide» «artikelen, in onderling verband beschouwd, laat niet toe,» «dat de wetgever het oppertoezicht, dat door de Grondwet,» «in den ruimsten omvang over alles wat den Waterstaat» «betreft, aan den Koning wordt toegekend, in eenig opzicht» «uitsluit. Die uitsluiting zou in strijd zijn met het woord» «*alles*. Niettemin wordt de uitoefening van het oppertoezicht» «— de wijze waarop het plaats heeft — geregeld bij de wet».

Zonder eenigen twijfel moet dan ook m. i. art. 188 der Grondwet in dien zin beschouwd worden [2]. Eene enkele maal is na de Grondwetsherziening de zaak nog eens op het tapijt gebracht, o. a. naar aanleiding van art. 6 van de Wet houdende Algemeene Regels omtrent het Waterstaatsbestuur. Dit art. 6 verplicht ieder die waterstaatswerken in beheer heeft of daarover toezicht uitoefent, aan den Minister en de door hem aangewezen ambtenaren in de uitoefening van het oppertoezicht werkzaam, alle inlichtingen te geven tot uitoefening van het oppertoezicht verlangd, enz. Luidens het Voorloopig Verslag van de Eerste Kamer merkten eenige leden op, dat het oppertoezicht in art. 188 der Grondwet bedoeld, nergens afzonderlijk was geregeld, doch hier en

---

[1]) Handelingen IX. bl. 493.

[2]) Ook Mr. Rutgers erkende bij de beraadslagingen, dat (bij de redactie van artt. 188 en 189) in verband met de toelichting en de uitgedrukte bedoeling der Regeering in het vervolg de historische beteekenis van den tekst zou zijn, „dat niet langer de bevoegdheid bleef aan den gewonen wetgever, om meer dan" „de wijze van uitoefening van het oppertoezicht te regelen." Mr. Rutgers moest natuurlijk zeggen „niet langer" omdat z. i. voor 1887 de wetgever die bevoegdheid bezat. Handelingen VIII. bl. 185.

daar in de onderscheidene wetten waar het te pas kwam. Op zich zelf was h. i. daar niets tegen. Alleen zou het den leek zoodoende niet gemakkelijk vallen zich van dat oppertoezicht een beeld te vormen. En toch was dit in verband met art. 6 der wet noodig, zal hij weten wat zijn plicht is.

Terecht echter antwoordde de Regeering, dat die moeilijkheid niet bestond. «Volgens art. 189 der Grondwet heeft de» «Koning het oppertoezicht over alles wat den Waterstaat» «betreft. Niet de regels krachtens art. 188 der Grondwet» «te stellen bepalen dus den omvang van het oppertoezicht» «en van de inlichtingen, die tot uitoefening van het opper-» «toezicht verlangd kunnen worden, doch de Grondwet zelve» «doet zulks.»

Minder juist is naar mijne meening het standpunt, dat wij zien ingenomen door de Staatscommissie van 1892 in haar Rapport (bl. 55 en 56) en in navolging van de Staatscommissie in de Memorie van Toelichting van het eerste ontwerp der wet houdende algemeene regels ad art. 18 van het ontwerp (thans art. 19 der wet.) De vraag wordt daar besproken, in welke gevallen hooger beroep op den Koning moet openstaan van beslissingen en beschikkingen door Ged. Staten krachtens algemeene of bijzondere reglementen voor waterschappen, veenschappen of veenpolders genomen. Na een betoog, dat opnoeming in de wet van alle gevallen, waarin een beroep op het koninklijk gezag wenschelijk kan zijn, bij de groote verscheidenheid van de waterschappen niet doenlijk is, lezen wij: «Het invoeren van het in Overijssel» «en Groningen bestaande stelsel is daarom gewenscht, het» «geven van een hooger beroep van elke beslissing of be-» «schikking door Ged. Staten krachtens algemeene of bijzondere» «reglementen voor waterschappen, veenschappen of veen-» «polders genomen. De schaduwzijde van dit stelsel is, dat» «eene afdoening van zaken meer tijd kan vorderen en dat» «soms in vrij nietige quaestiën hooger beroep open zal staan.»

«Doch de praktijk toonde aan, dat niettegenstaande de menig-» «vuldigheid der gevallen, waarin in de meeste provinciën» «hooger beroep op den Koning openstaat, het weinig wordt» «ingesteld.» Als verder argument wordt aangevoerd, dat de deugdelijkheid van de besluiten der Ged. Staten wordt bevorderd en het oppertoezicht een waarborg verkrijgt, dat het reglement wordt toegepast in den zin, die bij de goedkeuring daaraan wordt toegekend.

Zijn de motieven voor het in de wet neergelegde stelsel juist met het oog op art. 188 der Grondwet? Naar mijne bescheiden meening moet deze vraag ontkennend worden beantwoord. De wetgever kan aan den Koning het aan hem toegekende oppertoezicht over alles wat den Waterstaat betreft, in geen enkel opzicht ontnemen. Het grondwettelijk gebod had dus het motief moeten zijn voor het in art. 19 der wet houdende algemeene regels neergelegde stelsel. [1]) De door de Staatscommissie en Memorie van Toel. aangevoerde motieven hadden in 1887 kunnen worden aangevoerd ter verdediging van het stelsel der Regeering. Juist omdat het oppertoezicht zonder de hulp der wet zoo dikwijls machteloos staat, moeten art. 188 en art. 189 der Grondwet den wetgever steeds voor oogen staan.

---

[1]) Daar dit stelsel onmiddellijk volgde uit het voorstel der Regeering, verkoos Mr. Buijs dat der Staatscommissie. «Het oppertoezicht van de centrale Regeering» «is zeker eene voortreffelijke zaak en in het stelsel van onzen Waterstaat vol » «strekt onmisbaar», lezen wij in Deel II. bl 735, «maar hieruit behoeft niet te» «volgen, dat in de tallooze nietige kwestiën, die op het gebied van den Waterstaat» «voorkomen, altijd en onvoorwaardelijk hooger beroep op den Koning worde» «toegelaten. Door dat voor te schrijven wordt niet alleen spoedige afdoening van» «zaken belemmerd, maar ook een bedenkelijke centralisatie in de hand gewerkt.» «Welk bezwaar zou het kunnen opleveren, als hier aan den wetgever vrijheid» «mocht worden gegeven, de vereischte onderscheidingen te maken.»

## HOOFDSTUK II.

# De bevoegdheid der Provinciale Staten in zake Waterstaat.

### § 1. Algemeene beschouwingen.

Bij de beschouwing, welke macht thans aan de Provinciale Staten in zake Waterstaat krachtens art. 190 der Grondwet van 1887 toekomt, zal vooral de aandacht moeten worden gewijd aan de desbetreffende artikelen der Grondwet van 1848 en aan de praktijk zooals die zich in de periode van 1848—1887 heeft gevestigd. Aan de grondwet van 1848, omdat de in 1848 gelegde grondslagen door den Grondwetgever van 1887 intact zijn gelaten en zonder meer zijn overgenomen, zoodat dan ook de grondwettelijke bevoegdheid der Prov. Staten geen noemenswaardige verandering heeft ondergaan; aan de praktijk zooals die zich in de periode van 1848—1887 heeft gevestigd, omdat de wetgever na 1887, zooals wij later zullen zien, zich niet alleen heeft onthouden van ongeoorloofde inkrimpingen of uitbreidingen van reeds door de Grondwet gefixeerde bevoegdheden, maar zich heeft aangesloten bij den bestaanden toestand en zich hier heeft bepaald tot het uit den weg ruimen van geschilpunten, tot verduidelijking van den toestand en tot het aanwijzen van middelen om het toezicht te verzekeren. De in genoemde periode tot stand

gekomen machtsverhoudingen bestaan. dus nu nog bijna ongewijzigd. Hetgeen de wetgever na 1887 op dit punt tot stand heeft gebracht, sluit zich daarbij aan.

Art. 192 der Grondwet van 1848 gaf aan de Staten toezicht op alle wateren, bruggen, wegen, waterwerken en waterschappen. De bestaande inrichtingen en reglementen van de verschillende waterschappen in de provinciën bleven bestaan. De Staten waren bevoegd, onder goedkeuring des Konings, in de bestaande inrichtingen en reglementen der waterschappen, behoudens de bepalingen der artt. 190 en 191 veranderingen te maken en nieuwe vast te stellen. Wij zagen, dat de Regeering bij de Grondwetsherziening van 1848 meende deze beginselen in de Grondwet te moeten uitdrukken en minder ver wilde gaan bij het inkorten dan de Staatscommissie van 17 Maart 1848, in welks Rapport slechts 2 bepalingen voorkwamen, gelijk aan de latere artt. 190 en 191 der Grondwet van 1848. De Regeering wilde n.l. ook nog een bijzonder beginsel voor iedere provincie vaststellen of liever vasthouden, omdat in de meeste provinciën, onder verschillende benamingen, veelvuldige waterschappen werden gevonden, die naar oude herkomsten enz. verschillend zijn ingericht, niet zoo op eens kunnen worden hervormd en ook niet alle naar dezelfde beginselen kunnen worden gewijzigd, of aan dezelfde regelen onderworpen. Het artikel ondervond in de beide kamers der Staten-Generaal en in de dubbele Kamer hevige bestrijding. Men vond, dat het artikel eene te uitgebreide macht aan het provinciaal bestuur toekende. Men keurde het af, dat ook de geheel huishoudelijke belangen der polderbesturen aan het toezicht der Prov. Staten zouden zijn onderworpen, dat op het onverwachtst en eigendunkelijk door de Prov. Staten nieuwe reglementen zouden worden opgedrongen en meende, dat het aan de

polders moest worden overgelaten om deze te maken. De Regeering handhaafde haar standpunt. De Minister verdedigde het publiekrechtelijk karakter der waterschappen; hij wees er op, dat gevaar voor willekeurig handelen der Prov. Staten niet bestond, dat de vereischte goedkeuring des Konings een waarborg was voor het hooren der waterschappen en dat aan de waterschappen niet kan worden overgelaten ieder voor zich reglementen te maken, daar reeds meermalen door de rechterlijke macht is uitgemaakt, dat de polders geen wetgevende macht bezitten en de Regeering niet wenscht, dat deze macht nu, bij de wijziging der Grondwet, aan hen zal worden gegeven. Naast de drie bestaande wetgevende machten in de huishouding van Staat nog eene vierde in te voeren en aan hen op te dragen, zou niet slechts getuigen van verwarring van beginselen, maar ook weldra groote verwarring te weeg brengen. Wat betreft het verlangen om door de *wet* te laten regelen vraagt de Minister of die wetsbepalingen meer zouden strooken met de bijzondere behoeften en belangen der polders, dan wanneer de Provinciale Staten die polders regelen, waarin zij zelve misschien ingelanden zijn en waarmede zij het best bekend kunnen wezen [1]). Niettegenstaande de oppositie daartegen gevoerd, hebben de beginselen der Regeering in de Grondwet van 1848 een plaats gekregen.

En zooals wij reeds zagen zijn die beginselen na eenige oppositie ook in de Grondwet van 1887 opgenomen. Zoowel art. 192 der Grondwet van 1848 als art. 190 der Grondwet van 1887 bepalen, dat de Staten der provinciën het toezicht hebben op alle (wateren, bruggen, enz.) waterstaatswerken. Opgemerkt moet echter worden dat de Grondwet spreekt van *alle* waterstaatswerken, maar dit niet juist kan geacht worden. Geen toezicht is er namelijk op die waterstaats-

[1]) Handelingen III. bl. 463. vlg.

werken, welke deelen zijn van den provincialen Waterstaat, op welke werken THORBECKE het oog had, toen hij art. 192 der Grondwet van 1848 nutteloos ja hinderlijk achtte [1]), omdat krachtens art. 131 der Grondwet van 1848 de regeling en het bestuur van het provinciaal huishouden door de wet aan de Staten wordt overgelaten en de wet dus, zooveel het bij den Waterstaat provinciale belangen geldt, van zelf ook zonder art. 192 de Staten zal roepen. Toezicht kunnen de Staten slechts hebben ten aanzien van niet provinciale waterstaatswerken, want ten aanzien van de provinciale heeft de provincie beheer, en toezicht op eigen beheer is een contradictio in terminis [2]), [3]), [4]).

De Prov. Staten hebben dus verschillende bevoegdheid: toezicht op de niet provinciale waterstaatswerken, en op de waterschappen, veenschappen en veenpolders; bovendien wetgevende macht op de waterschappen, veenschappen en veenpolders; beheer ten aanzien van de provinciale waterstaatswerken. Dit wordt achtereenvolgens in de drie volgende paragrafen behandeld.

---

[1]) THORBECKE, Bijdrage tot de herziening der Grondwet, bl 108.

[2]) Mr. A. R. ARNTZENIUS, Bijdragen XXI. bl. 75.

[3]) Deze stelling was ook de grond van het betoog van den Heer ANEMAET, dat aan de wss. autonomie moest toegekend worden, daar „toezicht het begrip" „uitsluit, dat de Staten ook de autonomie zouden bezitten van politie-maatregelen" „en inwendige belangen, daar waar zij toezicht uitoefenen. Wanneer toch ook" „de wetgevende macht dier verordeningen aan de Staten behoort, waartoe dan" „toezicht"? BIJSTERBOS. De Provinciale Wet, bl. 8.

[4]) Prof BUIJS schijnt ook deze meening te huldigen. In „De Grondwet" II. bl 728 immers lezen wij: „De Koning zal oppertoezicht houden, d. w. z. toe-" „zien op hen die met het toezich belast zijn, op de Staten dus. Voor zooveel" „deze zelven beheer voeren, zal het koninklijk toezicht tegelijk de eerste en de" „hoogste contrôle uitmaken." De eerste contrôle, geen tweede instantie, want waar de Staten zelve beheer voeren, oefenen zij geen contrôle uit.

## § 2. Het toezicht der Prov. Staten op de niet provinciale waterstaatswerken en op de waterschappen, veenschappen en veenpolders.

Had de wetgever het gebod van art. 191 der Grondwet van 1848 opgevolgd en was nader beslist, wat in het opgedragen toezicht geacht moet worden te zijn begrepen, mijn taak zou hier veel gemakkelijker geweest zijn. Zoolang dit echter niet geschied was, hadden de Prov. Staten de macht volgens de bepalingen der Grondwet en dus in den omvang welke door het woord «toezicht» wordt uitgedrukt. Bij de beschouwing hiervan zij het mij vergund het eerst eene meening uiteen te zetten, waarvan de voorstanders beweren, dat de Staten het toezicht op alle waterstaatswerken, wss., vss. en veenpolders hebben als belangrijke voorwerpen van hun provinciaal huishouden. Het belangrijkste argument van de voorstanders van deze meening vinden wij in de meer gemelde Mem. van Toel. betrekkelijk het 9$^{de}$ wetsontwerp tot wijziging van het 9$^{de}$ hoofdstuk der Grondwet van 1840. Zie Handelingen I, bl. 388. De Regeering, art. 192 der Grondwet van 1848 toelichtende, zeide, dat «daarbij aan de Staten» «binnen hunne provinciën opgedragen is het toezicht op alle» «wateren, bruggen, wegen en waterschappen als belangrijke» «voorwerpen van hun provinciaal huishouden». Inderdaad, er zijn verschillende uitlatingen der Regeering die op een dergelijke opvatting schijnen te wijzen. Zoo zeide bijv. de tijdelijke Minister van Binnenlandsche Zaken, zijne opvatting van het wezen der wss. uiteenzettende: «De polders zijn» «belangrijke voorwerpen in de huishouding der provinciën.» «Zij vorderen dus de eerste en voornaamste zorgen der Staten» «van die provinciën». Handelingen II, bl. 552. In de dubbele Tweede Kamer zien wij deze meening weder verdedigd. Handelingen III. bl. 464.

Ook bij de behandeling van het wetsontwerp tot herziening

der wet van 6 Maart 1818 Stbl. No. 12 trad deze meening zeer op den voorgrond.[1]) De Minister verdedigde art. 1 van het wetsontwerp waarbij bepaald werd, dat tegen overtredingen van reglementen en verordeningen, krachtens art. 138 en art. 140 der Prov. Wet vastgesteld, voor zoover niet daartegen bij eene wet of algemeene maatregel van bestuur was voorzien, door de Staten straf kon worden bedreigd, enz. tegen de bezwaren van sommige leden, dat er toch een leemte zou blijven bestaan, daar de artikelen 136 en 137 der Provinciale Wet niet vermeld werden. De Minister beweerde, dat de Staten krachtens de artikelen 136 en 137 der Provinciale Wet reglementeerende, volgens het artikel zooals het luidde, straf zouden mogen bedreigen op de overtreding van die reglementen van toezicht. «Immers, wanneer» «de Staten op grond van artikel 136 en 137 verordeningen» «vaststellen, doen zij dit altijd krachtens art. 140. De ver-» «houding tusschen artt. 136 en 137 aan den eenen en art.» «140 aan den anderen kant is deze: artt. 136 en 137 leeren,» «dat de daarbij genoemde onderwerpen, zijn onderwerpen» «van provinciaal belang en art. 140 bepaalt dat, wat van» «provinciaal belang is, mag gereglementeerd worden. Wanneer» «dus de Staten eene verordening maken bijv. op de wegen,» «dan doen zij dit op grond van artt. 136 en 137, maar» «tevens krachtens art. 140, omdat dit artikel hun wetgevende» «bevoegdheid toekent voor alle onderwerpen van provinciaal» «belang, terwijl de artt. 135 en 137 constateeren dat die» «onderwerpen van provinciaal belang zijn.» De Minister heeft drie argumenten voor de juistheid zijner meening. In de eerste plaats de bovenaangehaalde zinsnede uit de Memorie van Toelichting, waarin uitdrukkelijk gezegd wordt, dat alle wateren, enz. belangrijke voorwerpen van het provinciaal huishouden zijn. In de tweede plaats de geschiedenis van

---

[1]) Handelingen Tweede Kamer der Staten-Generaal 1879—1880, bl. 1097.

art. 131 Grondwet 1848 [1]) en in de derde plaats een argument zoo afdoende, dat de Minister zich daartoe had kunnen bepalen, n.l. art. 157, 2' lid Provinciale Wet. Daar worden alleen de artt. 138 en 140 aangehaald, niet de artt. 136 en 137. Indien nu denkbaar zijn verordeningen op grond van artt. 136 en 137 vastgesteld, die niet tevens zijn vastgesteld krachtens art. 140, hoe komen die dan in de wereld, vraagt de Minister. Volgt dus niet uit art. 157 lid 2 Prov. Wet, dat alle wetgevende macht der Provinciale Staten òf krachtens art. 138, òf krachtens art. 140 wordt uitgeoefend [2])?

Ook bij ons hoogste rechtscollege is soms deze meening te vinden. Zoo vinden wij in een arrest van den Hoogen Raad van 30 Augustus 1845, W. 647, «dat de regle-» «menten, die meer bijzonder zijn gemaakt ten gevolge van» «art. 220 Grondwet 1840, geenszins op zichzelf staan, maar» «tevens te beschouwen zijn als uitvloeisels van art. 144» «Grondwet 1840» (dat de Staten de macht geeft alle zoodanige reglementen en ordonnantiën te maken als zij voor het algemeen provinciaal belang noodig oordeelen).

---

[1]) Het Regeeringsontwerp sprak van de Reglementen en verordeningen der Staten, als die welke zij noodig oordeelen te maken voor het algemeen provinciaal belang. De uitdrukking „algemeen provinciaal belang" was overgenomen uit art. 144 Grondwet 1840. In het Voorloopig Verslag Handelingen I. bl. 474 lezen wij, dat men het woord „algemeen" liever weg zag vallen, om mogelijke geschillen te voorkomen. Men zou bv. aan de Staten het recht om eene verordening omtrent een poldermolen te maken kunnen betwisten, op grond, dat het daarbij niet gold een „algemeen" prov. belang. De Memorie van Antwoord voldeed aan de aanmerking door weglating van het woord „algemeen." Volgens den minister nu bleek hieruit, dat polderregeling dus regeling is van provinciaal huishouden.

[2]) Deze meening vinden wij ook bij Mr. J. M. Hoog (Bijdragen XXVI. bl. 130) die zegt: „De voorwerpen in art. 192 der Grondwet genoemd, zijn blijkens de" „geschiedenis der Grondwetsherziening van 1848, belangrijke voorwerpen van" „provinciaal huishouden, niet in dien specifieken zin welke medebrengt, dat" „ze dan ook ten laste der provincie zouden moeten zijn, maar in algemeenen" „zin, vallende onder de regelende en besturende macht der Staten." Ik moet echter bekennen, dat deze onderscheiding mij niet geheel duidelijk is. Zie ook de meening van Mr. G. van Oosterwijk. Bijdragen XVII. bl. 29.

Zoo lezen wij in het arrest H. R. 24 Juni 1881, W. 4672, dat aan Provinciale Staten bij art. 192 Grondwet en art. 137 Provinciale Wet het toezicht op alle wateren, bruggen enz. is opgedragen, en dat dus, ofschoon ook de Gemeenteraden bevoegd mogen zijn krachtens art. 135 der Gemeentewet verordeningen op de wateren der Gemeente te maken, de Provinciale Staten, wanneer zij dergelijke reglementen uitvaardigen, handelen in het belang der provincie, waarvan alleen de behartiging hun bij art. 131 Grondwet is opgedragen. De Hooge Raad besliste hier conform de conclusie van den Advocaat-Generaal Mr. Polis, die zich ook als een voorstander van de hier besproken meening deed kennen en daaruit voor de macht der Provinciale Staten hoogst belangrijke conclusies trok. Wij lezen: «art. 192 Grondwet en» «137 Prov.Wet dragen aan de Provinciale Staten het toezicht» «op, o.a. op alle wateren binnen hunne provincie; hun toezicht» «zal niet zijn een lijdelijk toezien, maar brengt ingevolge» «art. 131 der Grondwet de bevoegdheid voor de Provinciale» «Staten mede tot het maken van reglementen en verorde-» «ningen, en de Prov. Staten omtrent eene waterleiding in» «eene gemeente reglementeerende, geven dus geen voor-» «schriften ter bevordering van een gemeentebelang, maar» «zij regelen datgene, wat als een provinciaal belang, bij de» «wet aan hun toezicht is onderworpen. Wel is waar, dat» «ook de gemeenteraad krachtens art. 135 der Gemeentewet» «bevoegd is reglementen omtrent de waterleidingen in de» «gemeenten te maken, maar die bevoegdheid sluit die van» «de Prov. Staten niet uit en heeft zeker niet tengevolge,» «dat de Reglementen der Prov. Staten, waar die reglementen» «betrekking hebben op eene waterleiding waarvan de loop» «zich tot eene gemeente bepaalt, als een gemeentelijk belang» «regelende, moeten worden aangemerkt, daar toch de regeling» «en het bestuur van de huishouding der gemeente en het» «maken van verordeningen daaromtrent, niet aan de Prov.»

«Staten maar aan den Gemeenteraad bij art. 140 Grondwet» «en art. 135 Gemeentewet is opgedragen».

Zoo besliste nog de H. R. bij arrest 16 October 1893, W. 6410, «dat Prov. Staten, volgens art. 190, 1e lid Grondwet» «en art. 137 Prov. Wet, belast zijn met het toezicht op alle» «waterstaatswerken binnen hunne provinciën, voor zoover» «het toezicht op bepaalde werken niet bij de wet aan een» «ander is opgedragen en dat zij mitsdien, tot behoud dier» «werken algemeene voorschriften gevende, een zaak regelen,» «die door den Grondwetgever zoowel als door den gewonen» «wetgever, uitdrukkelijk verklaard is van provinciaal belang» «te zijn». Zoo vroeg de Advocaat-Generaal Smits in zijne conclusie, voorafgaande aan het arrest H. R. 25 October 1880, W. 4567, of er verschil van aard was tusschen de Reglementen bedoeld in art. 192 Grondwet van 1848 en die van art. 131. Of niet integendeel art. 131 dient om uit te maken, dat de bedoelde reglementen betreffen het provinciaal belang, dat zij betrekking hebben op de regeling en het bestuur van het provinciale huishouden. «Waarom is» «bij art. 192 Grondwet het toezicht over de waterschappen» «enz. aan de Staten gegeven? Omdat het belangrijke» «voorwerpen zijn der provinciale huishouding».

Ook bij de Grondwetsherziening in 1887 werd deze meening ter sprake gebracht. Ook toen werd deze meening door de Regeering gehuldigd, nl. bij de verdediging van haar stelsel, dat de verordeningen, die de Staten maken als noodig voor het prov. belang, de goedkeuring des Konings behoeven. Tot staving der behoefte aan de koninklijke goedkeuring, werd gewezen op het gewicht der verordeningen die door de prov. Staten vastgesteld werden in het prov. belang, o. a. op het Geldersch polderreglement en op de prov. verordeningen in Friesland op de wegen en wateren in de gemeenten. Zie Buys, De Grondwet III, bl. 231 vlg. Ook hier dus weer de meening, dat de Staten een reglement

makende voor een waterschap of eene verordening op de wegen en wateren, een provinciaal belang regelen, dat die wss., wegen en vaarten dus belangrijke voorwerpen zijn van het provinciale huishouden.

Wat moet hierover ons oordeel zijn. Het vraagstuk is van gewicht, want als de voorstanders dezer meening gelijk hebben, is een einde gemaakt aan alle geschil over de macht der Prov. Staten ten aanzien van ons onderwerp en de omvang van die macht zeer groot. Dan immers zouden al die voorwerpen, waarover de Staten toezicht hebben, behooren tot de provinciale huishouding, de regeling en het bestuur daarvan aan de Staten zijn overgelaten en zouden door de Staten de verordeningen moeten worden gemaakt, die zij er voor noodig oordeelen.

Gelijk ik reeds te kennen gaf is m. i. deze meening niet juist. Er is zeer veel tegen aan te merken. Indien het waar is, dat alle werken, wateren, bruggen, wegen en wss. voorwerpen zijn van het provinciale huishouden, waarvan dus de regeling en het bestuur aan de Staten is overgelaten, waartoe geeft art. 192 dan den Staten toezicht? Is het tweede gedeelte van dat artikel dan te verklaren? Waarom uit de weglating van het woord «algemeen» voor prov. belang uit art. 131 Grondwet opmaken, dat alle wateren, enz. voorwerpen van het provinciaal huishouden zijn? [1]) Moeten wij uit deze weglating iets anders afleiden dan,

---

[1]) Reeds bij het ontwerp van 8 Maart was voorgesteld de uitdrukking te wijzigen, daar luidens de Memorie van Toelichting uit de in art. 144 Grondwet gebezigde woorden: „algemeen provinciaal belang" wel eens de bewering ontleend was, dat die Staten geene bevoegdheid zouden hebben om prov. reglementen of ordonnantiën te maken die slechts een gedeelte der provincie betreffen. Het kan echter noodig zijn, dat bijzondere verordeningen worden vastgesteld voor een zeker disdrict, voor een onder provinciaal beheer zijnd kanaal, enz en daarom deze verduidelijking. VOORDUIN. Geschiedenis der Grondwet, bl. 326. Handelingen I. bl. 63. Het door de commissie gegeven voorbeeld pleit voorzeker niet voor de bestreden meening.

dat het provinciaal belang, als de grondslag eener provinciale verordening, niet in dien zin een algemeen provinciaal belang behoeft te zijn, dat reglementen, voor een deel der provincie werkende, buiten de bevoegdheid der Staten zouden liggen? [1]) Ging de minister niet ten onrechte van het standpunt uit, dat op grond van artt. 136 en 137 Provinciale Wet door de Staten verordeningen kunnen worden vastgesteld, tenminste nam hij niet deze mogelijkheid aan zonder haar te bewijzen? Maar genoeg vragen. Onnoodig dunkt het mij te beproeven argumenten te weerleggen als men direct de onjuistheid der stelling kan aantoonen. En dat is hier het geval. Onhoudbaar is de bewering, dat *alle* wateren, wegen, bruggen, enz. voorwerpen zijn van het provinciaal huishouden. Was dat het geval er zou geen Rijkswaterstaat zijn, geen enkele weg, enz. zou tot de huishouding van een gemeente kunnen behooren [2]), er zou geen andere Waterstaat zijn dan de provinciale [3]), geen andere dan de provinciale wetgever zou regelen omtrent deze objecten mogen stellen. Onnoodig de onjuistheid nader aan het licht te stellen.

---

[1]) Jhr. Mr. J. ROËLL. Het Reglement op de wegen in de Provincie Utrecht. bl. 110. Zie ook het aldaar aangehaalde arrest H. R. 13 Juni 1871. W. 3354.

[2]) De voorstanders der meening gevoelen dit zelf en beproeven dan ook aan deze consequentie te ontkomen. Zoo betoogt Adv. Gen. Mr. POLIS in zijne bovenaangehaalde conclusie eerst, dat de Prov. Staten omtrent eene waterleiding in eene gemeente reglementeerende, geen voorschriften geven ter bevordering van een gemeentebelang, maar dat zij regelen datgene, wat als een prov. belang bij de wet aan hun toezicht is onderworpen; maar vervolgens zegt Mr. POLIS, dat ook de gemeenteraad ex art. 135 Gemeentewet bevoegd is omtrent waterleidingen in de gemeente verordeningen te maken. Wat eerst gezegd wordt tot het provinciaal huishouden te behooren, wordt op een ander oogenblik weder geacht een deel der gemeentelijke huishouding te blijven uitmaken en Mr. POLIS komt m. i. dan ook in strijd met artt. 150 en 151 Gemeentewet.

[3]) De Gemeentestem No. 2636 beroept zich tot staving dezer meening op de woorden van THORBECKE. (Bijdrage Grondwetsherziening bl. 108). THORBECKE zegt echter, dat art. 192 slechts ten deele nutteloos is, daar immers, zooveel het bij den Waterstaat provinciale belangen geldt, de wet van zelf de Staten zal roepen.

Deze meening brengt ons niet verder tot de kennis van de macht der Prov. Staten. De omvang van die macht zal hier toch wel afhangen van de beteekenis die het woord «toezicht» heeft, en tot de juiste waardeering van die beteekenis zal de geschiedenis veel bijdragen, welke vooral hier gewicht in de schaal legt, daar het hier eene publieke zorg geldt, die, zooals THORBECKE zeide, schier zoo oud is als de bevolking en omdat wij bij deze zorg bijna altijd omschrijvingen missen, daar men, m. i. ten onrechte [1], meende, dat dit minder was aan te raden daar de bedoeling van die woorden in de praktijk algemeen vaststaat [2] en men vreesde, door het ruimer of nauwer stellen van de grenzen der omschrijving, met name de aan de Prov. Staten bij de Grondwet opgelegde taak uit te breiden of in te krimpen. Om deze redenen was het dan ook een gelukkig denkbeeld van het W.B.A. (Nos. 1648 en 1649) om de geschiedenis na te gaan tot juiste waardeering van het toezicht der Prov. Staten. Beschouwen wij aan de hand dier verhandeling eenige hoofdmomenten dier geschiedenis, dan zien wij, dat de bezwaren, welke uit het gemis aan eenheid in het bestuur der Republiek der Vereenigde Nederlanden voortvloeiden, zich vooral in zaken van Waterstaat deden gevoelen. Alle kracht en klem ten opzichte van onderwerpen tot meer dan een polder betrekkelijk ontbrak. Waar nog iets tot stand kwam, geschiedde dit zooals wij reeds zagen in den vorm van verdrag, dat zich echter niet verder kon uitstrekken dan tot hen die er onmiddellijk in betrokken waren. [3]

---

[1]) Ik meen „ten onrechte," daar zoodoende aan onwettige machtsuitoefening geen einde wordt gemaakt.

[2]) Zie Bijl. Hand. 2e Kamer 1895—1896 No. 167. bl. 6. Een tegenovergesteld gevoelen heeft Mr G. DE VRIES Az. Bijdragen XVII. bl. 82, waar hij zegt: „Er is geen uitweg mogelijk dan dat de wet nader beslisse, wat in het opgedragen toezicht geacht moet worden te zijn begrepen."

[3]) J. ROËLL, Historisch-Staatsrechtelijk onderzoek naar het algemeen en het bijzonder bestuur van den Waterstaat in Nederland. Utrecht. 1866, bl. 21.

Dit deed de eerste Nationale Vergadering uitzien naar middelen tot verbetering. Het ontwerp der constitutie gaf daartoe den Departementalen Besturen het oppertoezicht over de Dijk- en Watercollegiën, Polder- en Kerspelsvergaderingen en Gemeentebesturen binnen hunne Departementen, voorzooverre aangaat het behoorlijk onderhoud van alle dijken, waterwerken en diergelijke, terwijl zij tevens zouden zorg dragen, dat de goede orde en Politie in ieder derzelve werd gehandhaafd. Uit de beraadslagingen blijkt wat met dit oppertoezicht bedoeld werd; het departementaal bestuur zou zich niet met de werkzaamheden der waterschapsbesturen belast zien, neen, het beoogde «het existeren van eene» «competente macht zonder dat dit eene onmiddellijke» «bemoeiing onderstelde, maar alleen eene zorg en macht» «ter bepaling der daarin betrokken collegiën of corporatiën» «binnen de grenzen van derzelver mandaat.» [1]) Zoo werd verklaard «dat de commissie de zaak in dien zin gemeend» «had, dat het Departementaal bestuur zal toezien, dat elk» «college haar plicht betracht.» [2])

Dit aan de Departementale besturen opgedragen toezicht scheen echter aan sommigen niet voldoende, vooral niet waar het werken betrof van belang voor meer dan een Departement. Daarom verlangde men een, volgens de gedecreteerde eenheid, meer gecentraliseerd toevoorzicht. Na het mislukken van twee pogingen is, om aan dit verlangen te voldoen, art. 839 opgenomen, dat het Wetgevend Lichaam verplicht verklaart «om bedacht te zijn op het maken van alle zulke voorzie-» «ningen, omtrent den Waterstaat door de geheele Republiek» «heen, welke tot conservatie der integriteit van de Republiek» «en ter bevordering der algemeene belangen en veiligheid» «der ingezetenen bevonden zullen worden te behooren.» [3])

---

1) Roëll, t. a. p. bl. 37.
2) Dagverhaal Nat. Verg. V. bl. 781—783.
3) Roëll, t. a. p. bl. 41.

De samenstellers van dit ontwerp hebben zeker niet met oppertoezicht een macht bedoeld die in de verschillende besturen zou ingrijpen. Gelijk bekend is heeft dit ontwerp nooit de eerste constitutie van het Bataafsche volk uitgemaakt. Het werd afgestemd, de Nationale Vergadering hervormde zich in een Constitueerende Vergadering en in art. 92 van de door deze tot stand gebrachte staatsregeling werd bepaald, dat onder de acht Agenten waarvan het Uitvoerend Bewind zich zou bedienen, er één zou zijn, belast met de Inwendige Politie, en het toezicht op den staat van dijken, wegen en wateren. Uit de instructie voor dezen Agent van den Waterstaat blijkt wat men onder dat toezicht verstond. Zie Dagverhaal Vertegenwoordigend Lichaam VI, bl. 26, vlg. Art. 16 plaatst de werken, die rechtstreeks of door middel van subsidiën voor Nationale Rekening gemaakt en onderhouden worden, mitsgaders dezulken, waartoe gedeeltelijk door particuliere geërfden gecontribueerd wordt, onder de directie en beheering van den Agent. Uit artt. 34 en 35 blijkt waarin het toezicht bestond. Art. 34 [1]) handelt over werken, die boezem- of binnenwater keeren. Over deze zal de Agent slechts een algemeen over- of toezicht oefenen, d. i. hij zal zorgen voor het behoorlijk onderhoud dier werken, de nalatigen daartoe vermanen en indien zij daaraan niet voldoen zal de Agent met voorkennis en approbatie van het Uitvoerend Bewind de noodige maatregelen gelasten.

---

[1]) Art. 34 luidt: „Omtrent de Dijks Collegiën en Polder-Besturen, onder wier„ „beheering geene andere Dijk- of sluiswerken staan dan die het Boezem- of„ „binnenwater keeren, zal de Agent slechts een algemeen over- of toezicht„ „oefenen, hierin bestaande, dat hij voor het behoorlijk onderhoud dier werken„ „zorgdraagen, en de nalaatigen of gebrekkigen daartoe vermaanen moet, opdat„ „niet het eene Bestuur het andere door verwaarloozing der Werken, zoude kunnen„ „benadeelen, en ingevalle aan deze vermaaningen, of ook aan door hem voor-„ „geslagen verbeteringen door voorsz. Besturen niet behoorlijk gedefereerd mogt„ „worden, zal hij met voorkennis en approbatie van het uitvoerend bewind de„ „noodige maatregulen ten meesten voordeele der Ingelanden of Geërfden gelasten.„

Art. 35 handelt over werken, die Rivier- of Zeewater keeren. Over deze zal de Agent toezicht hebben. Hij zal derhalve deze werken «tweemaalen des jaars doen inspecteeren,» «en in geval gebreken aan dezelven bevonden worden, zal» «hij van de respective Dijks-Collegiën, tot wier beheering» «zoodanige werken behooren, binnen een bij hem te prefigeeren» «tijd, requireeren specificque opgaaf van de maatregulen, welke» «bij hetzelve Collegie ter verbeteringe of herstelling der» «bevonden gebreken beraamd zijn, en deze onvoldoende» «oordeelende, zal hij (met voorkennis en goedkeuring van» «het Uitvoerend Bewind) het nodige gelasten».

Het stellen van regels behoorde dus niet tot de bevoegdheden van den Agent; dit werd niet onder toezicht verstaan. Neen, toezicht was hier contrôle. Niet de Agent zal bepalen wie onderhoudsplichtig zijn, maar het Wetgevend Lichaam. De Agent zal alleen zorg dragen, dat de dijken, enz. bekostigd en onderhouden worden door diegenen welke van ouds tot zoodanig onderhoud zijn verplicht geweest, «tot» «zolange bij het Wetgeevend Lighaam op het meerder even-» «redig contribueeren der geërfden in het onderhoud, generaale» «of particuliere beschikkingen, op gronden van billijkheid» «dienstig zullen worden bevonden». Zie art. 39. De Agent zal volgens art. 37 de reglementen der Dijk-Colleges, enz. nagaan of er ook iets strijdig met zijne instructie of met het algemeen en bijzonder belang der Ingelanden in wordt gevonden, in welk geval hij dienaangaande een gemotiveerde voordrächt aan het Uitvoerend Bewind zal doen. Ook dit artikel teekent de macht die den Agent was verleend. Onder de Staatsregeling van 1805 werd de onmiddellijke beheering en directie van die werken, die voor Landskosten gemaakt of onderhouden, als Nationale konden worden aangemerkt, [1]) opgedragen aan eene Commissie van Superintendentie welke over de andere werken «daar het algemeen zoo met betrek-»

[1]) Roëll, t. a. p. bl. 69.

«king tot het physieke als ten aanzien van het finantieele» «het hoogste belang heeft dat alle die werken behoorlijk» «gemaakt en onderhouden worden, zoodanige superintendentie» «en middellijke beheering zal uitoefenen als nader bij staats-» «besluit zal worden bepaald». Hieraan heeft het Additioneel Reglement van 11 Nov. 1805 No. 20a uitvoering gegeven.

Hieruit blijkt, dat ofschoon de uitdrukkingen «middellijk beheer» en «super-intendentie» ons zouden doen denken aan eene meerdere bevoegdheid dan die welke «toezicht» geeft, zij echter in die beteekenis niet moeten worden opgevat. De Commissie kreeg slechts toezicht. Hare voornaamste bezigheden waren het doen van inspectiën, zoo dikwijls zulks noodig werd geoordeeld, van alle werken die zee- en rivierwater keeren en verder van alle werken waarbij het algemeen een physiek of finantieel belang heeft. Verder zou de Commissie adviseeren in gevallen, dat wegens bijzondere rampen, subsidiën van de Nationale kas werden gevraagd. Onder toezicht werd dus niet verstaan het uit eigen hoofde nemen en bevelen van maatregelen of het stellen van regelen, en, «te eerder moet men dit aannemen», zegt het W. B. A., «omdat in de Staatsregelingen van 1798 en 1805 de leer der» «trias politica werd gehuldigd en waar nu, gelijk vooral in» «zaken van Waterstaat, elke regeling, elke maatregel moet» «ingrijpen in verkregen rechten van derden, zal men de» «bevoegdheid daartoe niet toekennen aan een uitvoerend» «bewind dat slechts ten taak had de wetten uit te voeren».

Reeds dadelijk onder de staatsregeling van 1798 had het oppertoezicht het karakter van eene hoogste en beslissende instantie in alle geschillen, waarbij de rechten of belangen van dezen tak van bestuur betrokken waren, en datzelfde karakter draagt het nog in onze tegenwoordige Grondwet, zegt Mr. Buijs [1]), bovendien nog art. 132 Grondwet 1814 aanvoerende, dat bepaalt, dat de Souvereine Vorst ten aanzien

[1]) Buijs, t. a. p. II. bl. 729.

van het oppertoezicht naar bevind van zaken handelen kan, evenals bij art. 91 omtrent alle andere zaken is vastgesteld, nl. dat de Souvereine Vorst het vermogen heeft besluiten te schorsen en buiten effect te stellen, die strijdig zijn met de algemeene wetten of het algemeen belang.

Ik meen dan ook met Mr. Roëll mede te mogen gaan waar hij, evenals Mr. Buijs, bestuur en toezicht scherp scheidt [1]). Vooral van belang is m.i. het aangevoerde argument, dat als men aanneemt, dat uit het recht van toezicht wetgevende bevoegdheid voortvloeit, men tot de onvermijdelijke gevolgtrekking moet komen, dat de Staten (die immers toezicht hebben op alle wegen, wateren, bruggen, enz.) dan ook bevoegd zijn alle wegen en wateren, enz. zoowel rijks- als gemeentewegen enz. te reglementeeren en, dat men dit aannemende, in strijd komt met artt. 140 en 131 Grondwet '48 [2]).

Zooals ik reeds zeide hebben al deze overwegingen mij

---

[1]) Buijs, t. a. p. II. bl. 726.

„De woorden bestuur en toezicht wijzen op tweederlei zeer verschillende„ „functiën, functiën die wel naast elkander staan, maar daarom toch allerminst„ „in elkander loopen. Recht van bestuur is het recht van den arbeider; toezicht„ „en oppertoezicht het recht van den wachter die op den arbeid van anderen„ „toeziet en dezen dwingt zich te houden binnen de grenzen door de wet gesteld „ „De contrôle van dien wachter kan zich over den waterstaat in zijn ruimsten„ „omvang uitstrekken, zonder dat hem een enkele daad van eigen beheer wordt„ „opgedragen; en voert hij zulk een beheer dan zal dit eene functie zijn van het„ „attribuut van den wachter geheel onderscheiden „

Deze onderscheiding werd ook gemaakt in het ontwerp tot regeling van het algemeen bestuur van den waterstaat. Bijl. Hand. 2e Kamer 1880—1881 No. 91. Zie aldaar Mem. van Toel. § 2 Daar lezen wij: „Door oppertoezicht waakt het„ „opperste gezag, dat zij die te handelen hebben dit doen, waakt het in het algemeen„ „voor de uitvoering der wetten door anderen. Bestuur is het bestel zelf, de macht„ „met daadwerkelijke uitvoering rechtstreeks belast.„

[2]) Jhr. Mr. J. Roëll. Het Reglement op de wegen in de provincie Utrecht met aanteekeningen. bl. 107 vlg.

Minder afdoende komt mij het argument voor, dat de Grondwet, indien zij eene zoo uitgebreide beteekenis aan het woord „toezicht„ had toegekend, in het tweede gedeelte van art. 192 in herhaling ware gevallen. Terecht voert Mr. Noyon daartegen aan, dat een tautologie in de Grondwet niet tot de onmogelijkheden behoort.

dan ook tot een voorstander van de meening van Mr. ROËLL gemaakt. Met de beslissingen van den Hoogen Raad, dat uit des Konings oppertoezicht over waterstaatswerken de bevoegdheid voortvloeit om, ook door het geven van algemeene voorschriften, te waken tegen al zoodanige handelingen, welke aan de instandhouding en de bestemming dier werken voor den openbaren dienst mochten te kort doen, kan ik mij natuurlijk niet vereenigen [1]). De door den H. R. aangevoerde argumenten zijn ook niet vele. Men zou verwachten dat deze bevoegdheid verdedigd werd met een beroep op de geschiedenis, op de beteekenis welke het woord «toezicht» volgens den H. R. heeft. Niets van dat alles. Eerst wordt betoogd, dat oppertoezicht niet bloot kan medebrengen, hetzij het recht van lijdelijk toezien of alleen het recht van handelen, mits met uitsluiting van algemeene bestuurs- of voorzorgsmaatregelen, hetzij het recht om bij de wet voorzieningen voor te dragen of tot stand te doen brengen, vermits het zeer zeker tot zoodanige einden volstrekt nutteloos en overbodig zou zijn, en hieruit wordt dan de gevolgtrekking gemaakt «dat mitsdien onder het bedoeld oppertoezicht noodwendig is te verstaan de bevoegdheid tot het nemen van alle zoodanige voorzieningen of algemeene maatregelen van politie, als in het belang van den Waterstaat worden oirbaar geoordeeld». In de eerste plaats zou ik willen vragen of het waar is, dat toezicht, wanneer daaruit geen wetgevende bevoegdheid voortvloeit, volstrekt nutteloos is, of men dit kan zeggen van een toezicht, dat zorgt voor de uitvoering der wet, dat de verschillende belangen steeds voor oogen heeft en de bestuurshandelingen aan die belangen

---

[1]) Zie arresten H. R. 24 Dec. 1867 W. 2972.
H. R. 30 Juni 1879 W. 4404.
H. R. 30 Juni 1879 W. 4406.

Zie ook BUIJS, t. a. p. II. bl. 725.

Zie ook OLIVIER, De Beperkingen van den eigendom door het politierecht. bl. 61.

kan toetsen en ze, bij strijd met die belangen, kan vernietigen of de inwerkingtreding kan voorkomen, dat dwingt tot nakoming van bestaande verplichtingen, dat bij verzuim handelend optreedt, dat een ruim veld overziet en de leemten derhalve kan leeren kennen, waarin dan de wetgevende macht zal moeten voorzien. Ik geloof dit niet, maar gesteld, dat dit al zoo was, zou het dan nog eenig gewicht in de schaal leggen? Wanneer wij een antwoord willen vinden op de vraag, wat wij moeten verstaan onder het door den Grondwetgever opgedragen toezicht en oppertoezicht, moeten wij dan uitgaan van de redeneering welke macht naar onze meening de Koning en Prov. Staten hier moeten hebben en dan de gevolgtrekking maken, dat onder toezicht die macht verstaan wordt? Dit toch is de redeneering van den H. R. Toezicht zonder bevoegdheid om regelen te stellen zou nutteloos zijn, dan zouden Koning en Prov. Staten niet de door den Hoogen Raad noodig geoordeelde macht in waterstaatszaken bezitten, mitsdien is onder toezicht noodwendig te verstaan de bevoegdheid tot het stellen van regelen. De meening van den H. R. is dan ook door bijna alle gezaghebbende schrijvers afgekeurd.

Wellicht ten gevolge hiervan heeft de H. R. dan ook een eenigszins gewijzigd standpunt ingenomen, getuige het Arrest H. R. 11 Maart 1901 W. 7578. Er was sprake van een Prov. Reglement op de beplantingen van bermen of kanten van openbare wegen in Noord-Brabant, niet in onderhoud zijnde bij het Rijk. De requirant van cassatie was van oordeel, dat aan de Staten der provincie niets anders is opgedragen dan toezicht op de wegen en dus niet het maken van strafbepalingen op het bestuur der wegen. De Hooge Raad besliste, dat de Staten van Noord-Brabant alleszins bevoegd waren om voormelde bepalingen vast te stellen, overwegende: niet, dat uit het aan de Staten opgedragen toezicht op alle bruggen, wateren, wegen, enz. voortvloeit de bevoegdheid om regelen te stellen, neen, de

Hooge Raad besliste, dat de Prov. Staten bevoegd waren, overwegende: «dat art. 137 Prov. Wet geplaatst in de» «eerste paragraaf van het 4e hoofdstuk dier wet, waarvan» «het opschrift luidt: *Van de regeling en het bestuur van het*» «*prov. huishouden*, voorafgegaan wordt door de, op art. 131» «der toenmaals geldende Grondwet steunende, bepaling» «van art. 130, waarbij aan de Staten de regeling en het» «bestuur van het provinciaal huishouden wordt opgedragen» «en gevolgd wordt door art. 140 op grond van hetwelk de» «Staten de reglementen en verordeningen maken, die zij» «voor het provinciaal belang noodig achten;»

«dat wel in art. 137 alleen wordt gesproken van toezicht» «op alle wateren, enz. binnen de provincie, maar dat dit» «toezicht, blijkens het verband waarin het artikel met de» «overige bepalingen van de paragraaf zich bevindt, nood-» «wendig ook in zich sluit de bevoegdheid om, door strafbepa-» «lingen gesanctionneerde, reglementen vast te stellen, indien» «zulks noodig wordt geacht om de verkeersmiddelen aan» «hunne bestemming te doen beantwoorden».

Het arrest van den H. R. is conform de conclusie van den Adv.-Gen. Mr. NOYON, die zich ook een voorstander van deze leer betoonde en die verklaarde, dat hij ten opzichte van art. 137 Prov. Wet van hetzelfde gevoelen was als Mr. G. DE VRIES. Het zij mij daarom vergund de meening van Mr. DE VRIES nader te beschouwen en na te gaan of de door den H. R. gemaakte gevolgtrekkingen werkelijk daaruit voortvloeien. «Ik veroorloof mij op te merken», zegt Mr. DE VRIES, «dat art. 137 prov. wet geplaatst is in» «eene § waarvan het eerste artikel vooropstelt, dat aan de» «Staten de regeling en het bestuur behoort van het» «provinciale huishouden; en waarvan de volgende artikelen,» «zoowel die aan art. 136 en 137 voorafgaan als die daarop» «volgen, alle de uitwerking van dat vooropgesteld beginsel» «zijn. Voor de hand ligt alzoo de gevolgtrekking, dat ook»

«het toezicht in die twee artikelen genoemd door den wetgever» «tot een deel van het provinciale huishouden is verklaard.»

Volgaarne sluit ik mij bij deze opvatting van art. 137 Prov. Wet aan, zonder daarom aan het *rubrica est lex* zooveel waarde te hechten. Zeer zeker immers is het toezicht der Prov. Staten op alle wateren, enz. binnen hunne provinciën een provinciaal belang te noemen. Het is een provinciaal belang, dat er goed toezicht is, eene deugdelijke contrôle waardoor werkelijk de trouwe handhaving van de wettelijke voorschriften wordt verzekerd en dat een waarborg is tegen schennis van het prov. belang door handelingen van lagere besturen.

Welke gevolgtrekking moeten wij daaruit maken? Natuurlijk deze, dat de Staten, krachtens art. 140 Prov. Wet, de reglementen en verordeningen kunnen maken, die zij voor dat toezicht noodig oordeelen. Oordeelen zij het noodig voor de goede uitoefening van het toezicht, dat ten aanzien van het onderhoud der wateren, bruggen enz. vaststaat, welke dier werken openbaar zijn en wie als onderhoudsplichtigen zijn aan te merken, dan kunnen de Staten bij verordening het opmaken van liggers bevelen; oordeelen zij het noodig voor de goede uitoefening van het toezicht, dat hun steeds de daartoe vereischte inlichtingen worden verschaft, zij kunnen, om zich deze te verzekeren, de daartoe noodige verordeningen maken; oordeelen zij het voor de goede uitoefening van het toezicht noodig, dat hunne bevelen de noodige kracht hebben, dan kunnen zij zooveel in hun macht staat, door verordening de opvolging van deze bevelen verzekeren.

Wanneer Mr. Buijs (Grondwet II, bl. 751) bij zijne beoordeeling van de meening van Thorbecke, dat men slechts tot den grond van het toezicht behoeft te gaan om te vinden, dat hij geen andere is dan die waarop de macht om te vergunnen en desnoods te regelen rust, zegt: «Voor zoover de regelen,» «die gesteld worden, werkelijk verband houden met het»

«opgedragen toezicht, zou ik geen bedenking hebben tegen» «deze verklaring», huldigt Mr. BUIJS dan niet de zooeven uiteengezette opvatting? [1]) En als Mr. ROËLL [2]) de Prov. Staten competent verklaart, bij verordening het opmaken van liggers te bevelen, spreekt Mr. ROËLL daarmede m. i. de meening uit, dat de Prov. Staten, krachtens art. 140 Prov. Wet, de voor het toezicht noodig geoordeelde verordeningen en reglementen mogen maken. [3])

Moet men nu echter wanneer men deze opvatting van art. 137 Prov. Wet heeft, aannemen, dat de Staten die bevoegdheid hebben welke het vermelde arrest van den H. R. hun toekent? Naar mijne meening geenszins. Wanneer de H. R., conform de conclusie van Mr. NOYON, vooropstelt de plaatsing van art. 137 Prov. Wet in de eerste paragraaf van het vierde hoofdstuk dier wet en aanneemt, dat het toezicht in dat artikel bedoeld, behoort tot het prov. huishouden, wat moest dan uit art. 137 Prov. Wet in verband met de overige bepalingen van de paragraaf, speciaal in verband met art. 140, worden geconcludeerd? Zooals ik reeds zeide: m. i. niets anders dan, dat de Prov. Staten de verordeningen en reglementen kunnen maken, die zij voor dat toezicht noodig oordeelen. Kan men het dan een juiste gevolgtrekking

---

[1]) Wel zegt Mr. BUIJS, t. a. p. II. bl. 72. "Wat is het toezicht op de wss." "zoo niet een zorg voor de uitvoering van 's lands wetten, een taak even vreemd" "aan hunne eigen huishoudelijke belangen als welke andere ook," maar bl. 728 lezen wij: "De Prov. Staten zullen toezien op de handelingen van de lagere" "besturen en deze toetsen zoowel aan het geldende recht als aan het algemeen" "provinciaal waterstaatsbelang, waarvan zij, Staten, de vertegenwoordigers zijn". Het toetsen van de handelingen van de lagere besturen aan het algemeen waterstaatsbelang is toch zeker geen taak, welke aan de provinciale huishoudelijke belangen geheel vreemd is.

[2]) ROËLL, t. a. p. bl. 122.

[3]) Ook Mr. A. R. ARNTZENIUS (Bijdragen XX. bl. 347 en 348) geeft als zijne meening te kennen, dat de wetgever het toezicht over wegen en wateren als een tak van provinciale huishouding beschouwt en dat dus de Prov. Staten regelen kunnen stellen ten einde te zorgen, dat zij die tot onderhoud verplicht zijn, aan hunne verplichting voldoen.

noemen, als de H. R. concludeert, dat, blijkens het verband waarin art. 137 tot de overige bepalingen van de paragraaf staat, toezicht noodwendig in zich sluit de bevoegdheid om, door strafbepalingen gesanctionneerde, reglementen vast te stellen, indien zulks wordt noodig geacht om de verkeersmiddelen aan hunne bestemming te doen beantwoorden? Dus omdat toezicht een provinciaal belang is, mogen de Prov. Staten krachtens art. 140 Prov. Wet de verordeningen maken noodig geacht voor de goede gesteldheid van de wateren, bruggen, enz.? Ik zie niet in hoe dit uit het vooropgestelde kan voortvloeien. Het feit, dat het toezicht een provinciaal belang is en dus de Staten de voor het toezicht noodig geoordeelde verordeningen kunnen maken, geeft aan het toezicht geen ander karakter.

Dat echter zij die de meening van Mr. DE VRIES huldigen tot deze conclusie komen, heeft m. i. tot oorzaak, dat Mr. DE VRIES voor zijne stelling een argument bezigt, dat in het wezen der zaak een tweede stelling is. Na immers ontvouwd te hebben, om welke redenen men moet aannemen, dat het toezicht een deel van het provinciale huishouden is, zegt Mr. DE VRIES: «Maar bovendien vergete men niet,» «dat dit toezicht door de wet is opgedragen aan de volle» «vergadering der Staten en nu is het mij niet recht» «duidelijk, hoe deze dat toezicht zal kunnen uitoefenen» «anders dan door besluiten, dan door verordeningen. De» «Staten-Vergadering is geen uitvoerend college [1]). In het» «stelsel van Mr. ROËLL had de wetgever de artikelen 136»

---

[1]) Ik veroorloof mij hier te wijzen op het, ter verdediging van art. 127 Prov. Wet, bij de beraadslagingen gesprokene. De Minister THORBECKE weerlegde de bezwaren van den heer GROEN VAN PRINSTERER met deze woorden: „Het is een" „ongelukkig denkbeeld, volgens den spreker, de wetten te laten uitvoeren door" „eene vergadering". Het antwoord is: „de Grondwet gebiedt het, de bepaling," „welke de uitvoering van wetten aan de Staten toevertrouwt, zij voor- of nadeelig," „het is eene bepaling der Grondwet." BIJSTERBOS, t. a. p. bl. 303.

«en 137 prov. wet niet in § 1 van Hoofdstuk IV moeten» «opnemen, maar tot eene afzonderlijke § vereenigd, tusschen» «de eerste § en die, welke nu § 2 is, moeten plaatsen, en» «dan beide moeten opnemen onder de artikelen in art. 161» «vermeld, te dien effecte, dat de macht daarbij aan de Staten» «toegekend, door Gedep. Staten moest worden uitgeoefend.» «Op die wijze zou aan de bevoegdheid, in die bepalingen» «den Staten toegekend, onmisbaar het karakter van uit-» «voerende macht zijn gegeven en ook ik houd het er voor,» «dat dit beter ware geweest». Zooals ik reeds zeide, het is geen argument voor de stelling, dat het toezicht een provinciaal belang is, maar het is een nieuwe stelling, nl. dat de Staten toezicht op de wateren enz. kunnen uitoefenen door verordeningen. Deze verordeningen worden natuurlijk ook door de Staten gemaakt, krachtens art. 140 Prov. Wet, in het provinciaal belang, hoc casu de goede toestand der wateren, bruggen, wegen, enz. Deze stelling verandert dus het karakter van het toezicht. Het is uit deze tweede stelling, dat de Hooge Raad opmaakt, «dat dit toezicht noodwendig» «in zich sluit de bevoegdheid om, door strafbepalingen» «gesanctionneerde, reglementen vast te stellen, indien zulks» «noodig wordt geacht om de verkeersmiddelen aan hunne» «bestemming te doen beantwoorden», en dus langs een eenigszins anderen weg hetzelfde resultaat bereikt als vroeger. Het is uit deze tweede stelling, dat Mr. SCHEPEL (Wegenrecht bl. 272) concludeert: «het toezicht zal derhalve zijn» «het zorgen, dat de werken, waarop het wordt uitgeoefend,» «behoorlijk (en het oordeel daarover berust bij de toezicht-» «hebbende macht) worden gemaakt en onderhouden». En die toezichthebbende macht, de Prov. Staten, zal dat oordeel over het behoorlijk onderhoud neerleggen in verordeningen, verordeningen die dus beheersregelen zullen stellen. Ook Mr. SCHEPEL komt langs dezen weg tot het bestreden resultaat, een resultaat, waarbij Mr. SCHEPEL echter zelf

niet kan berusten, zoodat hij dan ook vervolgens nagaat «in hoeverre de regel van art. 137 Prov. Wet door andere» «wetten wordt gewijzigd».

Niet alle schrijvers hebben als Mr. SCHEPEL gehandeld. De meesten hebben zich gehaast de aldus geconstrueerde macht aan de Prov. Staten toe te kennen en zoo heeft zich, onder de constante jurisprudentie van den Hoogen Raad en bij de meening van de meeste schrijvers, eene praktijk gevestigd, die de bevoegdheid der Staten uitstrekte, ver buiten de grenzen daaraan door het wezen van het toezicht gesteld, zoodat strijd met verschillende wettelijke bepalingen dan ook niet uitbleef. Vooral werd door de Provinciale Reglementen inbreuk gemaakt op de Gemeentelijke autonomie. Het zij mij vergund dit eenigszins nader te ontwikkelen in de vijfde paragraaf.

---

## § 3. De bevoegdheid der Provinciale Staten tegenover de waterschappen, de veenschappen en de veenpolders.

Reeds hierboven hebben wij gezien, dat krachtens art. 192 Grondwet 1848, de Prov. Staten behalve het toezicht op de wss., de bevoegdheid hadden om, onder goedkeuring des Konings, in de bestaande inrichtingen en reglementen der wss veranderingen te maken en nieuwe vast te stellen. Hier is de plaats meer van nabij te beschouwen, wat de inhoud van dit recht is, dat in 1848 aan de Prov. Staten werd toegekend, eene beschouwing, die veel kan bijdragen tot eene juiste appreciatie van den tegenwoordigen toestand. Op den voorgrond staat de vraag, wat onder het begrip «Waterschap» moet verstaan worden. Noch de Grondwet van 1848, noch die van 1887 heeft het dienstig geacht, het criterium der wss. aan te duiden en de definities, welke

sommige waterschapsreglementen geven [1]), kunnen ons dat criterium niet leeren kennen want, vooreerst loopen die definities zeer uiteen en bovendien geven zij slechts het subjectieve gevoelen der Staten weer. Waar wij met een historisch begrip te doen hebben, is het niet te verwonderen, dat de meeningen uiteenloopen, vooral daar verschillende gronden tot bepaling van wezen, aard en doel der wss. worden aangenomen. Twee meeningen kunnen hier hoofdzakelijk worden onderscheiden. Ten eerste de meening, dat het wezen en de aard der wss. uitsluitend moeten afgeleid worden uit de eerste vorming dier lichamen, uit de geschiedenis van het eerste ontstaan (en de voorstanders van deze meening [2]), hoewel niet alle tot hetzelfde resultaat komende, nemen over het algemeen waterlossing en waterkeering als grond van ontstaan aan) en in de tweede plaats de meening van hen, die — m. i. terecht — eene ruimere opvatting huldigen, van oordeel zijnde, dat, waar de publieke belangen in den loop der tijden veranderen, het karakter van de instelling die de bevrediging van die belangen ten doel heeft, niet hetzelfde kan gebleven zijn.

Hoe dit zij, de meening van hen die in waterkeering en waterlossing het eenige doel der wss. zien [3]), is niet in de praktijk de heerschende.

---

[1]) Mr. Loosjes juicht dit toe, daar zoodoende alle kwesties, die reeds over de beteekenis zouden kunnen ontstaan, worden afgesneden. Zie „De algemeene waterschapsreglementen onderling vergeleken." Amsterdam 1901. bl. 49. Terecht echter merkt Mr. E. de Vries op, (Bijdragen XXVI. bl. 62) dat het geven van een criterium niet tot de bevoegdheid van de Prov. Staten kan behooren, daar de Staten door het ruimer of nauwer stellen van de grenzen der omschrijving niet de hun bij de Grondwet opgelegde taak ten aanzien der wss. mogen uitbreiden of doen inkrimpen.

[2]) Bijdragen XVIII. bl. 259.

[3]) Zie b.v. de meening van Mr. P. van Rijckevorsel (Nieuwe Bijdrage voor Rechtsgeleerdheid en Wetgeving XXI bl. 421) dat waterkeering het eenige doel is waartoe wss. kunnen worden opgericht. Quarles van Ufford Handleiding voor de vaststelling der nieuwe waterschapsreglementen, bl. 13 noemt de wss. „districten binnen welke de erven tot gemeenschappelijke waterkeering zijn"

Vele wss. zijn door de Prov. Staten in het leven geroepen, niet uitsluitend tot waterkeering of waterlossing, maar ook ter voorziening in eenig ander gemeen waterschapsbelang en herhaalde malen heeft de Hooge Raad beslist, dat dit bijkomende doel het waterschap niet zoodanig van aard kan veranderen, dat het daardoor zou ophouden een waterschap te zijn, mits de hoofdbestemming slechts zij de zorg voor waterkeering, waterlossing of althans regeling van waterstand.[1])

Ook dient de aandacht gevestigd te worden op het, door de Grondwet gemaakte, onderscheid tusschen inrichting en reglement, een onderscheid, dat ook reeds in de tweede zinsnede van art. 220 Grondwet 1840 gevonden wordt, waar wij lezen, dat de reglementen der collegiën den voet van derzelver inrichting uitmaken. «Inrichtingen, overgesteld» «tegen de reglementen, schijnt al 't geen door deze werd» «ingericht, het geregelde voorwerp in overstelling tegen» «het regelende gebod», zegt THORBECKE op bl. 29 van zijn Brief aan een Lid der Staten van Gelderland, en iets vroeger: «altoos omvatten de bedoelde reglementen het» «gansche stellige recht van den waterstaat, aan de in»

„verbonden en door dezelfde werken zijn gedekt." Zoo ook THORBECKE in zijn dictaat over administratief recht. Zie Bijdragen XVIII. bl. 254. Een bewijs dat de geschiedenis hier geen helder licht verspreidt, is, dat Mr. VAN RIJCKEVORSEL, zooals wij boven melden, uit de geschiedenis opmaakt, dat waterkeering het eenige doel is, terwijl Mr. DE VRIES (Bijdragen XVIII. bl. 90) zegt: „Het denk-„ „beeld, dat de taak der wss zich tot waterkeering en waterlossing moet beperken," „is in den nieuweren tijd opgekomen."

[1]) Arrest H R. 14 Nov. 1871 W. 3408.
Arrest H. R. 27 Maart 1882 W. 4758.
Arrest H. R. 29 Nov. 1889 W. 5801.
Arrest H. R. 24 Juni 1892 W. 6208.
Zie ook K. B. 15 Maart 1868. Gemeentestem 875.
In tegenovergestelden zin is, Vonnis Rechtbank Arnhem 19 Nov. 1891 W. 6126. Zeer juist echter komt mij de overweging van de Arnhemsche Rechtbank voor, dat aan geheel nieuw opgerichte wss. strengere eischen moeten gesteld worden dan aan oude wss , die wel dikwijls een te ruime taak op zich namen, maar wier toestand door het lange tijdsverloop als het ware gewettigd mag heeten. Ook bij deze laatste echter moet waterlossing en waterkeering hoofddoel zijn.

«art. 220 Grondwet 1840 genoemde collegiën toevertrouwd.» «Hiermede stemt ook de uitdrukking inrichting overeen,» «waaronder men, geloof ik, de geheele instelling door het» «collegie beheerd, mag verstaan». [1]) De verschillende wetten hebben ook steeds aan de woorden «reglement» en «instelling» deze beteekenis gegeven, zoodat wij hier niet verder over behoeven uit te weiden, immers de beteekenis daarvan staat vast.

Over den omvang van de macht welke art. 192 der Grondwet van 1848 aan de Staten verleende, ontstond echter groot verschil van meening, o. a. over de vraag, of de Prov. Staten bevoegd waren, krachtens deze bevoegdheid geheel nieuwe wss. op te richten, zonder onderscheid of het alzoo in te richten gebied, vroeger al dan niet een waterschap geweest was. Sommige meenden deze vraag ontkennend te moeten beantwoorden, om reden, dat de Grondwet in art. 192 spreekt van de bestaande inrichtingen der wss. waaruit h. i. volgde, dat, wanneer er geen waterschap bestaat, dit artikel buiten toepassing blijft [2]), dat de woorden «nieuwe vast te stellen» alleen betrekking hebben op reglementen [3]), dat art. 192 de Staten wel bevoegd ver-

---

[1]) Op te merken is, dat THORBECKE zegt, dat de reglementen het gansche stellige recht van den Waterstaat aan de collegiën toevertrouwd omvatten. De historische aanleg immers van het waterschap legt dikwijls gewicht in de schaal. Bij oude wss. wordt het doel, de taak en de bestemming van het waterschap door eene volgorde van feiten en handelingen aangewezen. Zie BOISSEVAIN. Wet tot voorloopige voorzieningen in sommige waterstaatsbelangen. bl. 70.

Zoo lezen wij in de Mem. van Toel. van het den 12 Februari 1850 ingediende wetsontwerp houdende bedreiging van straf tegen de keuren van wss., dat "reglementen zijn verordeningen, die de inrichting, macht en rechten der" "besturen van de wss. regelen, verordeningen die men hunne Grondwetten" "zou kunnen noemen."

[2]) Jhr. Mr. J. J. DE LA BASSECOUR CAAN, Handleiding tot de kennis van het administratief recht I. bl 385.

[3]) In de zitting van de 2e Kamer van 31 Mei 1855 beweerde de Heer MACKAY, dat de Grondwet de bevoegdheid tot het oprichten van nieuwe wss niet verleende, daar men niet kan spreken van "nieuwe wss. vaststellen"

klaart de inrichtingen te veranderen, maar, dat de bevoegdheid om te veranderen niet in zich sluit de bevoegdheid om op te heffen en op te richten, daar bij verandering altijd de grondslag in het bestaande ligt, maar bij geheel nieuwe oprichting dit niet het geval is, dat bij de oprichting van nieuwe wss. er geen besturen zouden zijn om voordracht daartoe aan de Staten te doen [1]).

Terecht wees men er op, dat de woorden «en nieuwe vast te stellen» op beide uitdrukkingen slaan, dat indien de Grondwet de bevoegdheid had willen geven alleen tegenover bestaande wss. dan had moeten zijn gezegd, dat de Staten bevoegd zijn in de inrichtingen en reglementen der bestaande wss. veranderingen te maken en daarvoor nieuwe vast te stellen. Bovendien voerde men aan, dat de inrichting van een waterschap veranderen is eene bestaande inrichting vernietigen en eene nog niet bestaande vestigen, zoodat de Staten niet kunnen veranderen, zonder gebruik te maken van de beide bevoegdheden, welke men aan de Prov. Staten zou willen betwisten, omdat de Grondwet die niet met name noemt [2]). Ook het argument aan de laatste zinsnede ontleend woog niet zwaar; het feit immers, dat er bij het instellen van een nieuw waterschap geen bestuur is dat een voordracht daaromtrent aan de Staten zou kunnen doen, bewijst geenszins, dat de Staten geen nieuw waterschap kunnen oprichten, maar alleen, dat daarbij van de toepassing van de laatste zinsnede geen sprake kan zijn [3]).

Men wees verder nog op de geschiedenis van de totstand-

---

[1]) Rechtbank Sneek 4 Nov. 1857 W 1970.
Rechtbank Sneek 22 Juni 1868 W. 3024.
Rechtbank Arnhem 19 Nov. 1891 W. 6112.
J. H. Lugt, De oprichting van wss. Amsterdam. 1892.

[2]) Buijs, t. a. p. II. bl. 743.
Arrest H. R. 30 Dec. 1859 W. 2133.
Arrest H. R. 24 Juni 1892 W. 6207.

[3]) D. Fock, Art. 23 Wet 12 Juli 1855, Stbl. No. 102. Leiden, 1880. bl. 25.

koming van art. 192, dat de grondwetgever het pleit over de wettigheid van het reglement voor de rivierpolders van Gelderland in den zin van THORBECKE wilde beslissen [1]). Dit alles is juist, maar het alles beslissende argument is toch zeker wel, dat de Grondwet van 1848 erkende, dat de wss. een publiekrechtelijk karakter hebben, dat zij in publiekrechtelijke verhouding staan tot den Staat, in de verhouding van lid tot eenheid, dat bij hen het publiek belang op den voorgrond staat en dit de geheele inrichting beheerscht. Wie heerscht over dat publiek belang, dus hier het college van Prov. Staten, heerscht ook over de vereeniging voor den dienst van dat belang ingericht en enkel ten behoeve van dat belang bestaande. De Staten beslissen dus welk publiek belang voldoende overwegend zal zijn om een waterschap op te richten [2]); komt dat belang te vervallen, dan vervalt ook de vereeniging welke tot de bevrediging van dat belang in het leven was geroepen [3]), eischt het belang een breederen of minder breeden kring van beheerders dan tot nog toe bestond, dan zorgt hij, die over het belang heerscht, ook voor de vorming van dien nieuwen kring [4]). Doch genoeg hierover. Praktijk en jurisprudentie hadden reeds vóór 1887 dezen strijd beslist in dien zin, dat de

---

[1]) Bij het Geldersch polderreglement waren tal van wss. opgeheven en nieuwe opgericht. THORBECKE had de bevoegdheid der Prov. Staten om dit te doen verdedigd.

[2]) L. J. PLEMP VAN DUIVELAND, Het waterschap tegenover zijne schuldeischers. Leiden. 1893. bl. 44.

[3]) Daarom hebben deze lichamen dan ook geen recht om te blijven voortbestaan, evenmin als ambten die de gemeenschap niet meer behoeft ter wille van de ambtenaren. Een publiekrechtelijk lichaam kan dus altijd worden opgeheven om dat het publiekrechtelijk is, d. w. z. omdat de gemeenschap welke tot die opheffing overgaat, eenvoudig over haar eigen recht beschikt. PRAKKEN, De Prov. Staten van Friesland en de zeewaterkeerende wss. Leiden. 1883. bl. 164. Wij mogen hier niet, zooals Mr. BUIJS het uitdrukt, privaatrechtelijk denken. Zie BUIJS, Studiën van Staatsrecht II. bl. 499.

[4]) BUIJS, t. a. p. II. bl. 745.

bevoegdheid der Prov. Staten als vaststaande moest worden aangenomen. Na 1887 is twijfel niet meer mogelijk, daar de tweede zinsnede van art. 190 der tegenwoordige Grondwet de bevoegdheid der Prov. Staten op ondubbelzinnige wijze uitdrukt.

Nog een opmerking in verband met het zooeven besproken publiekrechtelijk karakter der wss. Wij hebben gezien, dat de Prov. Staten beslissen zullen, welk publiek belang voldoende overwegend is, om een waterschap op te richten. Met dit publiekrechtelijk karakter komt in botsing de meening van hen, die, evenals Mr. de Savornin Lohman, beweren, dat bij oprichting de meerderheid der belanghebbenden moet beslissen [1]). Is dit niet in strijd met de bestemming van het waterschap? Dient het waterschap tot behartiging van publieke belangen, of staat het belang der grondeigenaren op den voorgrond? Terecht heeft dan ook m. i. de Regeering in 1862 hare goedkeuring aan het W. S. reglement van Drenthe onthouden op grond, dat daarin een bepaling was opgenomen, dat geen waterschap tot stand kon komen tegen den zin der grondeigenaren, welke bepaling volgens de Regeering in strijd was met de bepalingen der Grond- en Prov. Wet, waarbij de bevoegdheid tot oprichten van wss. vrijelijk en zonder eenig voorbehoud aan Prov. Staten werd toegekend en dus niet van den wil van grondeigenaren kon afhangen [2]).

Nog verder dan het zooeven vermelde artikel uit het Drentsche reglement ging art. 35 van het bij K. B. van 6 Dec. 1852 n°. 15 goedgekeurde Grondreglement voor de

[1]) Jhr. Mr. A. F. de Savornin Lohman, Onze Constitutie. bl. 127. „Bij „oprichting beslist de meerderheid, de minderheid moet volgen” Zie ook Vonnis Rechtbank Sneek 4 Nov. 1857. W. 1970 waar wij de niet nader toegelichte meening vinden uitgesproken, dat de Prov. Staten geen nieuwe wss. mogen daarstellen zonder toestemming der belanghebbenden.

[2]) Bijdragen XXVI. bl. 33.

waterschappen in de provincie Groningen [1]). Art. 35 bepaalt, dat niet de Staten het waterschap zullen oprichten maar dit zal geschieden door de grondeigenaren. De door de Staten te vervullen functie bepaalt zich tot goedkeuring. De verklaring van deze zonderlinge bepaling is te zoeken in de geschiedenis, in de praktijk zooals die zich onder de werking van het Kon. Besluit van 25 Sept. 1877 Lr. Y. ontwikkeld had, een Kon. Besluit dat vrijwel hetzelfde bepaalde als art. 35 en dat de leemte moest aanvullen die bestond door het ontbreken van een wettelijk voorschrift, dat aan de administratieve autoriteit de bevoegdheid verleende om wss. op te richten en onwillige eigenaren tot toetreding tot de poldergemeenschap te dwingen [2]). Terecht vraagt dan ook Mr. SYBENGA, of men te veel aan den vorm hecht, als men de gevolgtrekking maakt, dat, waar de Staten vergunning tot oprichting verleenen, de daad der oprichting zelve niet van hen uitgaat en met hem moet men wel tot deze conclusie komen, dat de polders, ten aanzien waarvan de Staten vergunning tot oprichting hebben verleend, niet zijn wss. in den zin der Grondwet. «Opgericht met vergunning van het» «openbaar gezag, ontleenen zij aan die omstandigheid niet» «de eigenschap van te zijn organen van het Staatsgezag».

---

[1]) Het artikel luidt:

„Geen waterschap kan worden daargesteld dan met voorkennis en onder goed-„ „keuring der Staten.„

„Tot de daarstelling van een waterschap zal de minderheid moeten toetreden„ „wanneer het besluit daartoe is genomen door de op den kadastralen legger„ „bekende eigenaren van meer dan twee derde van het gezamenlijk bundertal„ „tot het waterschap te brengen.„

„Bij de daarstelling van een waterschap wordt de eerste samenstelling en„ „verkiezing van deszelfs bestuur, en het ontwerpen en invoeren van deszelfs„ „reglementen door Ged. Staten geregeld.„

[2]) Mr. S. SYBENGA, Bijdrage tot de kennis van den rechtstoestand der polders in Groningen. bl. 19 vlg.

Mr. E. VAN LOON, Het grondreglement voor de waterschappen in de provincie Groningen. bl. 99.

Wel geloof ik met Mr. SYBENGA, dat voor zoover voor deze polders naderhand door de Staten reglementen zijn vastgesteld, mag worden aangenomen, dat, hoewel niet expressis verbis door de Staten als wss. opgericht, de erkenning als zoodanig in de bepalingen der reglementen ligt opgesloten.

Wij hebben dus gezien, dat de wss. publiekrechtelijke instellingen zijn, dat de Prov. Staten de wss. oprichten, veranderen en vernietigen naar gelang het belang het eischt ten behoeve waarvan zij bestaan. In het voorafgaande ligt dan ook reeds de beantwoording van de vraag, of de Prov. Staten bevoegd zijn [1]) om bij de opheffing, vereeniging of splitsing van wss., tevens beschikkingen te treffen omtrent bezittingen en schulden van die instellingen. Immers uit het publiekrechtelijk karakter der wss., uit het feit, dat zij bestaan tot behartiging van het publiek belang, dat dit hun doel is, volgt, dat hunne bezittingen slechts bestaan tot bereiking van dat doel. «De polderinstelling bezit, alwat zij bezit,» «met de bestemming in haar eigen persoonlijkheid uitgedrukt [2]).» «Het kapitaal van den polder is verbonden aan het doel waar-» «voor hij bestaat. Het behoort aan het waterschap als zoo-» «danig» [3]). Eischt dus de goede behartiging van het publiek belang een anderen kring van beheerders, heffen dus de Staten het waterschap op, dat niet in staat was dat doel te bereiken en roepen zij een nieuw waterschap in het leven, dan zullen de bezittingen van de opgeheven instelling aan de nieuwopgerichte moeten worden toegewezen, daar deze

---

[1]) Er zijn er die deze vraag ontkennend beantwoorden, omdat de ingelanden, niet de Prov. Staten, eigenaren zijn van die goederen.

[2]) Woorden van den heer VLIELANDER HEIN in de vergadering der Prov. Staten van Zuid Holland 21 Juli 1886.

Zie ook arrest Hof Leeuwarden 12 Sept. 1877 W. 4164 waarbij erkend werd, dat de bezittingen accessoria van wss. zijn, hunnerzijds bezeten en beheerd in hoedanigheid van publiekrechtelijke lichamen.

[3]) PLEMP VAN DUIVELAND, t. a. p. bl. 62.

voor het vervolg de behartiging der belangen, waarvoor die goederen dienden, op zich neemt [1]).

Wij zullen later zien, dat de Wetgever zich, in de wet houdende algemeene regels, ook op dit standpunt heeft geplaatst.

Wij zagen hierboven welke strijd is gevoerd over het grondwettelijk begrip «Waterschap». Vooral trad deze strijd op den voorgrond naar aanleiding van art. 193 der Grondwet van 1848. Dit artikel geeft den Staten toezicht over de veenwingen. Zij waren echter niet bevoegd veenschappen op te richten, immers uit art. 192 Grondwet volgt, dat het recht tot oprichten afgescheiden bestaat van het recht van toezicht en, dat het om te gelden, naast het toezicht uitdrukkelijk moet worden toegewezen [2]). Toch richtten de Prov. Staten veenschappen op. Tot verdediging van dat bedrijf voerde men nu aan, dat het begrip «veenschap» gebracht moest worden onder het nomen generis «waterschap».

De Hooge Raad besliste echter bij arrest 27 Maart 1882 W. 4758, dat onder wss., geen veenschappen begrepen zijn en de Prov. Staten geen bevoegdheid hebben om veenschappen op te richten, omdat bij de wss. de zorg voor waterkeering, waterlossing of althans regeling van waterstand hoofdbestemming is, terwijl het hoofddoel der veenschappen niet is regeling der voormelde waterbelangen, maar de vervening van hooge venen volgens een geregeld plan van aanleg en bewerking en de latere ontginning der ondergronden.

---

[1]) Arrest H. R. 11 Maart 1891 W. 6160. Zie ook art. 130 Gemeentewet, dat een soortgelijke aangelegenheid betreft. Bij de verdediging van dat artikel drukte de Minister THORBECKE de ratio van het artikel aldus uit: „Wanneer" „twee gemeenten, tot dusver een afzonderlijk bestaan hebbende, zullen worden" „vereenigd, dan kan, dunkt mij, van verkorting van eigendomsrecht geen" „sprake zijn in het algemeen, omdat een lichaam dat tot dusverre bestond," „vervalt en de bezitting natuurlijk overgaat op het lichaam, dat in de plaats" „komt" Mr. VAN OOSTERWIJK. De Gemeentewet. bl. 503.

[2]) BUIJS, t. a. p. II. bl. 751.

Dit arrest schiep groote verwarring, daar, hoezeer men algemeen aannam, dat tusschen vss en wss. in doel, werking en inrichting een kenmerkend onderscheid bestond, de vss. toch steeds door de Rijksregeering bij de toepassing der wet als wss. waren beschouwd [1]. De Staten wenschten nu als middel van herstel, dat bij de wet aan hen de bevoegdheid werd toegekend tot het oprichten van vss en het vaststellen van reglementen voor deze. De regeering echter, hoewel bereid tot een aanvulling der algemeene wetgeving, meende, dat er weinig grond bestond de totstandkoming hiervan spoedig te verwachten en gaf daarom in bedenking of niet op eene andere wijze in de behoefte kon worden voorzien [2]. Om dit te bereiken hebben de Staten dan ook besloten de vss. in wss. te veranderen. Was dit geoorloofd? Ik zou meenen, dat hiertegen geen bezwaren bestaan en de H. R. heeft dan ook deze vraag in bevestigenden zin beantwoord [3]. Het moet echter geen verandering zijn van naam alleen, de nieuwe instelling moet ook het karakter van «waterschap» hebben, haar hoofdbestemming moet zijn waterkeering, waterlossing of althans regeling van den waterstand [4].

Gelijk wij reeds zagen, vermelden artt. 190 en 191 Grondwet van 1887, met het oog op het arrest van den H. R., naast de «waterschappen», de «veenschappen en veenpolders». De

---

[1]) Bijdragen XXVI. bl. 55

[2]) Bijdragen XXVI. bl 57 vlg.

[3]) Hof Leeuwarden 10 Juni 1891 W. 6069. Art. 192 Grondwet maakt geen onderscheid tusschen het geval, dat er in het geheel geen georganiseerde vereeniging van gronden bestaat en het geval, dat de gronden reeds onder den naam van veenschap zijn vereenigd.

Ook arrest H. R. 11 Maart 1892 W. 6160 besliste in dezen zin.

[4]) Zie een betoog in W. B. A. No 1740, dat geen waterschap kon opgericht worden voor vervening van hoog veen. Voor dit betoog pleit m. i. veel, immers wanneer bij hoog veen de aardkorst van het veen is beroofd, blijft deze toch altijd boven peil. Bij de veenpolders, om de terminologie van de Grondwet van 1887 te bezigen, is dit iets anders.

Grondwet van 1887 maakt dus uitdrukkelijk onderscheid tusschen wss. en vss. en veenpolders. Hierover meer bij onze beschouwing der wet op de verveningen.

De, hun bij art. 192 Grondwet 1848 opgedragen taak, oefenden de Staten uit «behoudens de bepalingen der twee voorgaande artikelen», d. w. z. [1]) zij zouden daarbij het oppertoezicht des Konings over diezelfde voorwerpen eerbiedigen en de regels in acht nemen en opvolgen, die de wet in art. 192 vermeld, zal hebben voorgeschreven. Moest hieruit worden afgeleid, dat de Prov. Staten met de uitoefening hunner bevoegdheid moesten wachten totdat die wet was tot stand gekomen? Deze gevolgtrekking trok Mr. O. Braat Bisdom van Cattenbroek in de Nieuwe Bijdragen voor Rechtsgeleerdheid en Wetgeving van 1852, bl. 31 vlg. Deze conclusie is echter kennelijk onjuist. De Grondwet van 1848 zegt niet, dat de Staten hun recht uitoefenen *overeenkomstig* maar *behoudens* de algemeene wet, d. w. z. zonder in strijd te geraken met de bepalingen der wet [2]). Is die wet er nog niet, heeft de wetgever van zijne bevoegdheid om de macht der Staten te beperken nog geen gebruik gemaakt, dan kunnen de Staten dus hun macht onbeperkt uitoefenen, mits zij het oppertoezicht des Konings eerbiedigen. De Staten mogen dus niet op de wet wachten. De Grondwet heeft geen stilstand gewild, noch van wetgevende, noch van besturende macht [3]).

Vooral in de Staten-vergaderingen is dikwijls de twijfel geuit, of men wel tot het vaststellen van waterschapsreglementen mocht overgaan, voor dat de wet in art. 191 Grondwet bedoeld, was tot stand gekomen [4]) (een twijfel

[1]) Mem. v. Toelichting. Handelingen van de Grondwetsherziening van 1848 I, bl. 388.
[2]) Arrest H. R. 30 Dec. 1859 W. 2133
Arrest H. R. 19 Febr. 1880 W. 4538.
[3]) Zie de Parlementaire Redevoeringen van Thorbecke 1863—1864. bl. 147.
[4]) Zie Mr. E. de Vries, Het toezicht van hooger gezag op de waterschappen. bl. 9 en 16. Mr. E. van Loon, t. a. p. bl. 14 vlg.

die wellicht voortsproot uit de begeerte om de vervulling van de zoo moeilijke taak uit te stellen) en bij adres drongen de Staten-vergaderingen er bij de Regeering op aan, de wet spoedig tot stand te doen komen. Uit de antwoorden van de Regeering bleek echter, dat deze meende, dat de Staten niet op de wet behoefden te wachten, maar, dat zij volkomen bevoegd waren tot het vaststellen van die reglementen [1]). De Regeering wenschte juist, dat de provinciale reglementen werden vastgesteld vóór het tot stand komen der wet, opdat de wetgever zou kunnen te rade gaan met de ervaring geput uit de toepassing der provinciale reglementen. Zoodra nu de provinciale staten tot de overtuiging waren gekomen, dat zij met de aanvaarding der hun opgedragen taak niet behoefden te wachten op het tot stand komen der wet, in de Grondwet voorgeschreven, zijn zij aan het werk getogen en hebben zij met nauwlettende zorg en doorzettenden ijver hun taak volbracht en werk geleverd, waarvan de deugdelijkheid door de ondervinding getoond is [2]).

In den beginne heerschte echter nog al verschil van meening over de wijze, waarop door de Prov. Staten hunne wetgevende taak moest worden opgevat. Was het mogelijk algemeene prov. reglementen te maken, waardoor dus gelijke onderwerpen voor alle wss. gelijk geregeld werden, of kon men, zooals de Heer Anemaet bij de beraadslagingen over

---

[1]) Deze zelfde meening werd dikwijls door de Regeering geuit bij de weerlegging van hen, die de urgentie van het tot stand komen van de in art. 191 bedoelde wet betoogden op grond, dat de Staten voor het tot stand komen dier wet van hunne bevoegdheid geen gebruik mogen maken. Ook de wet tot voorloopige voorziening in sommige waterstaatsbelangen onderstelt de uitoefening van de macht der Prov. Staten volgens art. 192 zonder dat de wet tot stand is gekomen. Zie Vonnis Rb. Appingadam 14 April 1859 W. 2068.

[2]) Zie het eerste advies uitgebracht door de Staatscommissie ingesteld bij K. B. 21 April 1892 No. 4, om de Regeering van advies te dienen omtrent de wettelijke regels, die ten aanzien van het Waterschapsbestuur behooren te worden gesteld.

het negende der wetsontwerpen tot herziening der Grondwet beweerde, daar elk waterschap op zichzelf staat, niet aan een algemeen provinciaal reglement voor de wss. denken? [1]) Is de verscheidenheid der wss. niet te groot, de inrichtingen niet te verschillend, de belangen niet te veel van plaats en omstandigheden afhankelijk om bij een algemeen reglement te worden geregeld? Zou zoo een reglement niet noodwendig vele belangen moeten kwetsen of zoo algemeen gesteld wezen en zooveel uitzonderingen en facultatieve bepalingen toelaten, dat het beoogde doel daardoor geheel en al verdwijnt en verloren gaat? [2])

Bijna alle prov. vergaderingen meenden dan ook, dat de afzonderlijke vaststelling van een reglement voor elk waterschap, de aangewezen weg was om een goeden toestand der wss. in het leven te roepen. Al spoedig echter bemerkte men, dat deze wijze van werken niet de juiste was, in aanmerking genomen de talrijkheid der wss. [3]), dat men met het laatste reglement niet klaar zou zijn voordat het eerste weder herziening vereischte [4]) en, dat men niet beter kon doen dan den raad van den Minister op te volgen, die, bij de bestrijding van de bovengenoemde bezwaren, de vaststelling van algemeene reglementen warm had aanbevolen. [5]) Het is niet te verwonderen, dat de meeningen van de verschillende Staten-vergaderingen over de vraag, wat die Algemeene Reglementen moesten inhouden, wat hun kracht moest zijn,

---

[1]) Handelingen II. bl. 545.

[2]) Rede van den heer DE BRUIJN KOPS. Handelingen III. bl. 455.

Zie ook missive van Ged. Staten van Noord-Holland van 26 Juni 1851, bij Mr. E. DE VRIES, t. a. p. bl. 6.

[3]) In 1855 bestonden er in Zuid-Holland 800 of 900. Zie BOISSEVAIN, t. a. p. bl. 55.

[4]) Mr. E. DE VRIES, t. a. p. bl. 5.

[5]) Handelingen III. bl. 466. „Vraagt de algemeene polderreglementen voor" „de geheele provincie, dat de Provinciale Staten die tot stand brengen, en het" „zal eene weldaad voor u worden"

zeer uiteenliepen. Voor eene uitvoerige beschouwing verwijs ik naar het geschrift van Mr. E. DE VRIES bl. 4—54; [1]) hier diene slechts het volgende.

De meeste Provinciale Staten stelden algemeene reglementen vast, waarin opgenomen werden alle bepalingen, die in alle bijzondere reglementen gelijkluidend behoorden voor te komen. Voor de wss. werden afzonderlijke reglementen gemaakt, welke al die bepalingen moesten inhouden, die door het Algemeen Reglement voor de bijzondere waren overgelaten. De bijzondere reglementen waren dus van aanvullenden aard. [2]) Op te merken is, dat er steeds uitzonderingen waren op de werking van het Algemeen Reglement. In elk Prov. Reglement vindt men een opsomming van wss., waarop het Algemeen Reglement niet van toepassing is, (bijv. niet op wss. ook buiten de provincie gelegen.)

In Zeeland [3]) en Gelderland heeft men een anderen weg ingeslagen. Daar zijn de algemeene reglementen volkomen voor de wss. waarop zij van toepassing .zijn, dus aanvulling door bijzondere reglementen komt hier niet te pas. Voor de wss., die van de werking van het Algemeen Reglement zijn uitgezonderd, worden afzonderlijke reglementen gemaakt.

In Limburg en Friesland vindt men voor elk waterschap een afzonderlijk reglement. Enkele onderwerpen echter, die betrekking hebben op wss., zijn door algemeene provinciale verordeningen geregeld; in Limburg de vaststelling, goedkeuring en afkondiging van door waterschapsbesturen te maken keuren; in Friesland de oprichting van wss., de

---

[1]) Zie voor de wijzigingen na het verschijnen van dit geschrift, bij Mr. LOOSJES, t. a. p. bl. 19, 23 en 26. Zie voor het nieuwe algemeene reglement voor de waterschappen in Drenthe Bijdragen XXVI. bl 55 vlg.

[2]) Deze toestand werd in het leven geroepen door de Staten van Noord-Holland, Zuid-Holland, Utrecht, Overijssel, Drente en Noord-Braband.

[3]) De calamiteuse polders vallen hier geheel buiten beschouwing.

onderhoudsplichtigheid en stembevoegdheid in de wss. en de verplichting tot aardberging.

De Prov. Staten van Groningen namen een eigenaardig standpunt in. Ook hier werd voor elk waterschap een afzonderlijk reglement gemaakt, terwijl de uitoefening der stembevoegdheid geregeld is bij een algemeen provinciaal reglement. Die bijzondere waterschapsreglementen moeten echter door de Prov. Staten worden vastgesteld, volgens de beginselen van het Grondreglement. Onder deze benaming [1]) namelijk was er een fundamenteel reglement van beginselen, die bij het vaststellen der reglementen moesten worden in acht genomen, bindende bepalingen alzoo, door het streven naar eenheid in het leven geroepen, een leiddraad, waarvan naar het oordeel der Staten niet mocht worden afgeweken, zoolang men overtuigd bleef van de wenschelijkheid ze niet prijs te geven of door andere bepalingen te doen vervangen. Het Grondreglement moest dus, zooals Mr. VAN LOON het uitdrukt, als steigerwerk bij de formatie der waterschapsreglementen dienst doen. Het denkbeeld, waarop het Groningsche Grondreglement is gebaseerd, vindt ook een voorstander in Mr. LOOSJES [2]). Ook deze wil, dat «het algemeen reglement» «zij eene grondwet; de bijzondere waterschapsreglementen» «behooren ieder voor zich en naar de gegeven omstandig-» «heden, als het ware in organieke wetten, de grondwettelijke» «voorschriften uit te werken». Mr. LOOSJES wil echter, dat de voorschriften in een Algemeen Reglement opgenomen, bindend zijn. «Een artikel, inhoudende, dat van alle bepa-

[1]) Men vond het woord „Grondreglement" verkieselijker dan „Algemeen „Reglement," omdat de benaming van het Algemeen Reglement niet uitdrukt, dat het Reglement alleen de algemeene beginselen bevat waarop ieder afzonderlijk Reglement moet gevestigd wezen, dat het niets anders is dan een fundamenteel reglement voor de geheele provincie op het stuk van wss., evenals de Grondwet dit, ten opzichte van alle mogelijke onderwerpen, voor het geheele Rijk is. Mr. E. VAN LOON, t. a. p. bl. 22.

[2]) Mr. LOOSJES, t. a. p. bl. 221.

«lingen van het Algemeen Reglement, zoo noodig, kan worden» «afgeweken, is daarom een onding, waardoor het geheele» «Algemeene Reglement evengoed ongeschreven had kunnen» «blijven». Ik kan hier niet geheel met Mr. LOOSJES medegaan. Wij moeten hier toch bedenken, dat het Algemeen Reglement, het Grondreglement, door hetzelfde wetgevend lichaam wordt vastgesteld als de overige waterschapsreglementen, «afwijking van eenige bepaling van het Grond-» «reglement heeft dus geen ander gevolg dan dat deze» «zoogenaamd grondwettelijke bepaling, die alleen gezag-» «hebbend is zoolang de Staten haar niet voor andere bepalingen» «doen wijken, hare bindende kracht in een gegeven geval» «verliest. De afwijking is alzoo niet een kwaad, maar vol-» «komen rechtmatig, indien de afwijking slechts in zichzelve» «aanbevelenswaardig is» [1])

Na deze korte beschouwing van de wijze, waarop de Staten de technische zijde van dit vraagstuk hebben opgelost, zij het mij vergund na te gaan, welk karakter aan al deze reglementen moet worden toegekend. In de vorige paragraaf hebben wij reeds gezien, dat door sommigen de meening gehuldigd wordt, dat de Staten het toezicht hebben op alle wateren, wegen, bruggen en wss. als belangrijke voorwerpen van de huishouding der provincie; wij hebben de gevolgen van deze meening gezien en de onjuistheid er van trachten aan te toonen. Ik moet hier echter nog even op deze leer terugkomen, meer speciaal wat betreft de wss. De wss. zouden zijn voorwerpen van de huishouding der provincie. De waterschapsreglementen betreffen dus provinciaal belang. Reeds onder de Grondwet van 1840 werd deze meening gehuldigd. Bij arrest H. R. 30 Augustus 1845, W. 647, werd beslist, dat de reglementen, die meer bijzonder zijn gemaakt ten gevolge van art. 220 Grondwet 1840, geenszins op zich zelf

[1]) E. VAN LOON, t. a. p. bl. 23.

staan, maar tevens zijn te beschouwen als uitvloeisels van art. 144 Grondwet 1840.[1]) Na het vroeger behandelde schijnt het mij onnoodig toe de argumenten voor deze meening hier nogmaals te ontvouwen, benevens de redenen die er toe moeten leiden aan te nemen, dat deze meening onjuist is; dat de Staten, waterschapsreglementen vaststellende, niet hunne eigen zaken regelen, maar de zaken van anderen. Eén argument echter worde hier besproken, daar het meer speciaal wordt aangevoerd ten bewijze, dat waterschapsreglementen regelingen zijn van provinciaal huishoudelijken aard. Men voert namelijk aan [2]), dat art. 192 Grondwet 1848, evenals art. 190 Grondwet 1887, de Provinciale Staten niet verplicht reglementen te maken, maar bevoegd verklaart. Handelden de Staten nu als agenten der uitvoerende rijksmacht, dan zouden zij daartoe verplicht zijn. Is deze gevolgtrekking juist? De geschiedenis leert dit anders. Als immers art. 192 Grondwet 1848 de Staten verplicht had om, bijv. in de bestaande reglementen veranderingen te maken, zou dit niets meer of minder hebben beteekend, dan dat de Grondwet herziening van alle bestaande reglementen beval en dit heeft de grondwetgever juist niet gewild. Het artikel wilde niets vernietigen van hetgeen bestond, maar wilde alleen de gelegenheid gunnen om in het bestaande de noodige veranderingen te brengen. «Begrijpt men dus, dat in het bestaande» «geene verandering gevorderd wordt en verlangen de inge-» «zetenen geene wijziging, dan zal alles bij het oude blijven.» [3]) Mag men uit dit alles besluiten, dat deze materie aan de Staten is overgelaten (in den zin van art. 131 Grondwet

---

[1]) De Hooge Raad meent, dat art. 220 de bepaling van art. 144 uitbreidt tot die reglementen, welke niet het algemeen provinciaal belang betreffen, maar slechts het belang van zekere gedeelten der provincie.

[2]) Gemeentestem No. 2636.

[3]) Rede van den tijdelijken Minister van Binnenlandsche Zaken. Handelingen II. bl. 551.

1848)? Ik zou meenen van niet; «hetgeen de Prov. Staten» «op dit gebied regelen, mogen zij niet alleen, maar zijn zij» «verplicht te regelen». [1])

De H. R. is echter van zijne, blijkens bovengenoemd arrest van 30 Augustus 1845, [2]) gehuldigde meening teruggekomen en heeft bij verscheidene arresten [3]) beslist, dat onder de reglementen, die de Staten krachtens art. 140 Prov. Wet en art. 131 Grondwet 1848 maken, als noodig geoordeeld in het prov. belang, niet behooren de reglementen die de Staten maken krachtens art. 192 Grondwet 1848. Bij die reglementen is immers niet het provinciaal belang, doch waterschapsbelang betrokken. Dit is het juiste standpunt, waarop ook de Provinciale Wet staat, getuige art. 138 en art. 140. Art. 140 handelt over de reglementen die worden gemaakt in het provinciaal belang; art. 138 handelt over eene andere categorie van verordeningen, want daarop worden uitdrukkelijk de bepalingen van artt. 98 en 99 Prov. Wet van toepassing verklaard. [4])

Bij het arrest van 16 October 1893, W. 6410, heeft de Hooge Raad wederom een ander standpunt ingenomen. De

---

[1]) THORBECKE, Parlementaire redevoeringen 1863—1864. bl. 147.

[2]) Zie voor de jurisprudentie in denzelfden zin bij Mr. VAN DEINSE, De Algemeene beginselen van Strafrecht. bl. 249, noot 3. Daarbij voegen: arrest H. R. 4 Mei 1858, W. 1969.

[3]) Zie arrest H. R. 3 Juni 1879, W. 4384, en arrest H. R. 25 Oct. 1880 W. 4567. Deze kwestie had toen groot actueel belang, immers art. 2 Wet 6 Maart 1818, Stbl. No. 12 gaf den Staten alleen bevoegdheid straf te bedreigen tegen de overtreding van reglementen die de Staten maken in het belang der provincie over zaken betreffende de gewone inwendige politie en oeconomie Toen dan ook werd erkend, dat onder deze reglementen niet die begrepen zijn, welke krachtens art. 192 Grondwet door de Staten worden gemaakt, bleek er eene leemte te zijn in de wet van 1818, waarin dan ook werd voorzien door de Wet van 25 Mei 1880 Stbl. No. 86 tot herziening der Wet van 6 Maart 1818, Stbl. No 12.

[4]) Zie Memorie van Toelichting van het wetsontwerp tot herziening der Wet van 6 Maart 1818, Stbl. No. 12. Hand. 2e Kamer der Staten-Generaal 1878—1879. Bijl. No. 82. Ook bij Mr. SCHEPEL, Wegenrecht bl. 301, vinden wij deze onderscheiding zeer juist in het licht gesteld.

Hooge Raad maakt namelijk bij dat arrest de onderscheiding tusschen reglementen voor bijzondere wss. en algemeene reglementen. Wat betreft de bijzondere reglementen, blijft de Hooge Raad bij dezelfde meening, n.l., dat daarbij geen provinciaal belang maar waterschapsbelang betrokken is. Aan de algemeene reglementen (het gold hier een voorschrift voorkomende in het Algemeen Reglement voor de wss. in de provincie Drenthe) kende de H. R. een ander karakter toe. Deze algemeene reglementen immers worden volgens den H. R. gemaakt krachtens art. 190, al. 1, Grondwet 1887 en art. 137 Prov. Wet, welke artikelen den Staten het toezicht geven op alle waterstaatswerken en wss.; geven zij tot behoud dier objecten voorschriften, dan regelen zij een zaak, die door den grondwetgever, zoowel als door den gewonen wetgever, uitdrukkelijk verklaard is te zijn van provinciaal belang. De algemeene reglementen worden dus door de Prov. Staten vastgesteld in het provinciaal belang.

Wij vinden hier weer de oude meening terug, dat alle wateren, enz. voorwerpen zijn, deel uitmakende der provinciale huishouding. Onnoodig dan ook te verklaren, dat reeds op dezen grond de beslissing van den Hoogen Raad mij onjuist toeschijnt. Maar dit daargelaten, kan men wel dit onderscheid maken tusschen bijzondere en algemeene reglementen? Worden ook de algemeene reglementen niet gemaakt krachtens art. 190, al. 2, Grondwet? Hebben die algemeene waterschapsreglementen ten doel voorschriften te geven tot behoud der objecten? Worden de algemeene reglementen niet vastgesteld met het doel in één reglement te bepalen, wat anders voor *elk* waterschap gelijkelijk in het bijzondere reglement zou moeten worden bepaald? Hebben de Prov. Staten in Gelderland (waar voor de rivierpolders, waarop het Algemeen Reglement toepasselijk is, geen afzonderlijke reglementen bestaan) ten opzichte van de rivierpolders, de hun bij art. 190, al. 2 Grondwet opgelegde taak niet volbracht?

Deze vragen stellen, is reeds ze beantwoorden. «Het» «Algemeen Reglement, hetzij alleen, hetzij aangevuld door» «een bijzonder reglement waar dit is voorgeschreven,» «is voor alle instellingen, die daarin gereglementeerd zijn,» «het reglement der instelling» [1]).

Een enkel woord nog naar aanleiding van het K. B. van 31 October 1901, No. 9, waarbij goedkeuring is onthouden aan een besluit der Staten van Zeeland tot verandering in de inrichting van wss. De Koninklijke goedkeuring is aan het Statenbesluit onthouden bij een met redenen omkleed besluit, den Raad van State gehoord. Moet hieruit worden afgeleid, dat de Regeering van oordeel was, dat de functie der Staten, bedoeld in art. 190, 2e lid, Grondwet 1887, dezelfde is als die, waarvan in art. 134 sprake is? Het W. B. A. No. 2735 meent het tegendeel te weten. Zoowel de minister als de zevende afdeeling van den Raad van State [2]) waren van oordeel, dat op dit K. B. de bepalingen van art. 134, 3e lid, Grondwet niet van toepassing waren. De Minister vond echter, om het belang der zaak, een advies gewenscht en maakte daarom, na Koninklijke machtiging, de zaak, ingevolge het tweede gedeelte van art. 24 Wet Raad van State, aanhangig. Om dezelfde redenen werd motiveering raadzaam geacht.

Tot het verrichten van al deze functies ten opzichte der wss. zijn de Prov. Staten bevoegd «onder goedkeuring des Konings», zooals art. 192 der Grondwet van 1848 en art. 190 Grondwet 1887 zeggen. Art. 138 Prov. Wet herhaalt dit nog eens, door, na in de eerste alinea bepaald te hebben, welke

---

[1]) Memorie van Antwoord 1e Kamer der Staten-Generaal over het ontwerp der keurenwet. Handelingen 1e Kamer 1894—1895, bl. 340 en 341.

Zie ook Gemeentestem Nos. 2208 en 2636.

[2]) Daar het de eerste maal was sinds 1887, dat aan een besluit der Staten, krachtens art. 190, 2e zinsnede, der Grondwet genomen, de Koninklijke goedkeuring zou worden onthouden, wenschte de Minister te vernemen, of de Raad van State ook van het gevoelen was, dat art. 134, 3e lid, der Grondwet hier niet toepasselijk was.

de functies der Staten zijn, in de tweede alinea te verklaren, dat «hunne besluiten te dien aanzien worden onderworpen» «aan Onze goedkeuring. Daarop zijn de bepalingen van artt. 98» «en 99 van toepassing». — Welk karakter heeft deze goedkeuring des Konings? Heeft de Koning het recht van goedkeuring als deelgenoot aan de wetgevende macht, repeteert de monarchie van den Staat, zooals THORBECKE zeide, zich in de provincie, met dit onderscheid, dat in den Staat de Koning, in de provincie de provinciale vertegenwoordiging het initiatief heeft?

Deze meening van THORBECKE, dat de Koning met de Prov. Staten de wetgevers voor de provinciën zijn, [1]) is niet de thans heerschende. Overtuigend werd door Mr. BUIJS aangetoond, [2]) dat de gemaakte vergelijking werkelijk onhoudbaar is, dat de Grondwet niets bevat wat deze meening kan rechtvaardigen. Het is dan ook volgens Mr. OPPENHEIM: [3]) «een verwarring tusschen sanctie (goedkeuring, die uit het» «recht van medewetgeven voortvloeit) en placet (recht van» «goedkeuring, dat uitvloeisel is van het toezicht, dat de» «kroon op de onderdeelen uitoefent)». De Prov. Staten alleen zijn dus de wetgevers en de verordeningen die zij maken, worden geen verordeningen van de Staten met de Kroon, door de omstandigheid, dat zij, om in werking te treden, de goedkeuring van den Koning noodig hebben [4]). Hierin ligt dan natuurlijk ook de kracht van het voorschrift, dat de Koning, door weigering der goedkeuring, de inwerkingtreding van het besluit kan verhinderen [5]). Door de goedkeuring

[1]) Ten onrechte beweert de Gemeentestem No. 2637, dat het verre van THORBECKE was om in den Koning een deel van de wetgevende macht te zien, den medewetgever van de Prov. Staten.

[2]) BUIJS, t. a. p II. bl. 93.

[3]) Mr. J. OPPENHEIM, Het gemeenterecht, 2e druk I. bl. 134 vlg.

[4]) OPPENHEIM, t. a. p. bl. 134.

[5]) Zoo lezen wij dan ook in het bovenvermeld K. B. van 31 Oct. 1901. No. 9. (na de overweging dat het Statenbesluit in strijd is met het waterstaatsbelang) "Overwegende, dat derhalve de inwerkingtreding van voormeld besluit behoort "te worden voorkomen".

wordt slechts geconstateerd, dat het besluit niet in strijd is met wet of belang, volgens de autoriteit die de goedkeuring verleent. Goedkeuring is dus slechts een executoirverklaring, een sluitboom die wordt weggenomen [1]. De vraag, of bij de goedkeuring van provinciale reglementen en verordeningen, krachtens art. 140 Prov. Wet uitgevaardigd, het provinciaal belang binnen de bevoegdheid der centrale macht ligt, of de kroon bevoegd is, om de goedkeuring af te doen hangen van hare zelfstandige beoordeeling van wat in het belang der provincie is, kan hier buiten bespreking blijven. Immers zelfs zij die deze vraag ontkennend beantwoorden, (m. i. ten onrechte) op grond, dat anders aan de Staten de regeling van het prov. huishouden niet wordt overgelaten, kunnen dat bezwaar niet hebben bij de goedkeuring van de besluiten, waarover wij in deze paragraaf handelen. «De Staten zijn hier immers geroepen om de» «zaken van anderen te regelen, m. a. w. om mede te werken tot» «uitvoering van 's Rijks wetten. Dat hier de Kroon geen goedkeu-» «ring behoort te verleenen, dan voor zoover zij met het besluit der» «Staten geheel instemt, kan geen oogenblik twijfelachtig zijn.» [2]

Is de Koning bevoegd tot de intrekking van eene eens verleende vergunning? In verband met de meening, dat de Koning de medewetgever is van de Prov. Staten, ontkende THORBECKE het bestaan dezer bevoegdheid, immers tot zoodanige eenzijdige handeling was de eene openbare macht ten opzichte eener zaak, die door samenwerking met eene andere macht is tot stand gekomen, niet bevoegd [3]. Ook

[1] Mr. KRABBE. Bijdragen XXVII, bl. 45 vlg. Zie ook W. B. A. No 2739; ook art. 99 Prov. Wet, dat zegt, dat de goedkeuring wordt verleend of onthouden aan de verordening in haar geheel, gelijk zij door de Staten is vastgesteld.

[2] BUIJS, t. a. p. II. bl. 95.

[3] THORBECKE zeide o. a., na betoogd te hebben, dat de Staten met den Koning de wetgevers zijn: „De algemeene wetten komen tot stand door de" „toestemming van den Koning met de Kamers der Staten-Generaal. Zoo één" „van die takken eene eens aangenomen wet niet kan intrekken, met welk" „recht zou iets dergelijks in den kring der provinciewetgeving zijn toegelaten?" BIJSTERBOS, t. a. p. bl. 423. Zie ook art. 236 Gemeentewet.

wij moeten tot dit resultaat komen, al is het dan ook langs een anderen weg. Goedkeuring is slechts een executoirverklaring, een vereischte voor het in werking treden, niet voor het voortbestaan van de handeling of van het besluit. Daarom kan de eenmaal verleende goedkeuring niet rechtsgeldig worden herroepen. De goedkeuring werkt slechts momenteel en heeft uitgediend, zoodra de daad is verricht, de regeling in werking is getreden, waartoe zij machtigt [1]).

Alvorens tot de volgende paragraaf over te gaan, zij het mij nog vergund te wijzen op art. 158 Prov. Wet, dat bepaalt, dat de keuren of politieverordeningen der wss. de goedkeuring der Gedeputeerde Staten behoeven. Bekend is de strijd, die ook naar aanleiding van dit artikel gevoerd werd, of nl. de wss. de bevoegdheid hadden tot uitoefening van strafwetgevende macht, een strijd, die door art. 158 Prov. Wet in beginsel beslist is [2]). De goedkeuring, door Ged. Staten te geven, werd ook hier door THORBECKE voorgesteld, als medeuitoefening van wetgevende macht, ook hier werd beweerd, dat waterschapsbesturen en Gedeputeerde Staten eene wetgevende macht vormen [3]). Te recht werd dan ook betoogd, dat, als men op dit standpunt stond, art. 158 Prov. Wet ongrondwettig was, daar art. 136 Grondwet bepaalde, dat aan het collegie van Ged. Staten de dagelijksche leiding en uitvoering van zaken zou worden opgedragen en hieronder wetgeving niet kon worden gerangschikt. Voor hen echter die in de goedkeuring zien een uitvloeisel van het toezicht, dat op de wss. wordt uitgeoefend, vervalt dit constitutioneel bezwaar tegen art. 158 Prov. Wet. Eene executoirverklaring, eene constateering, dat de goedkeurende autoriteit van oordeel is, dat de keur of politieverordening niet in strijd is met

---

[1]) Bijdragen XXVII, bl. 46.

[2]) Zie Mr. LEON, De Rechtspraak van den Hoogen Raad I. bl. 87—96. VAN HOUWENINGE, De strafwetgevende macht der waterschappen, Leiden 1890.

[3]) BIJSTERBOS, t. a. p. bl. 370.

wet of belang, valt zeker wel onder de aan Ged. Staten opgedragen dagelijksche leiding en uitvoering van zaken [1].

Staat van een besluit door Ged. Staten krachtens art. 158 Prov. Wet genomen, hooger beroep open? Te recht werd meermalen beslist, dat de Prov. Wet geen hooger beroep toekent [2]. Ook kunnen de provinciale reglementen niet van dergelijke besluiten hooger beroep op den Koning toekennen. Het zijn immers niet de provinciale reglementen die de goedkeuring van Ged. Staten eischen, maar de wet doet dit. Deze verleent aan Ged. Staten het recht van beslissing in hoogste instantie, en waar de wet eene bevoegdheid opdraagt, kan geen provinciaal reglement die macht verminderen door beroep op den Koning toe te laten. Als dan ook sommige reglementen hooger beroep toekennen van «elke door Ged.» «Staten verleende of geweigerde goedkeuring», kan dit alleen betrekking hebben op de beschikkingen, krachtens het reglement genomen [3].

---

## § 4. De macht der Provinciale Staten ten opzichte van den Provincialen Waterstaat.

Tot juiste kennis van de macht, die de Prov. Staten ten opzichte van den provincialen waterstaat bezitten, zal het m. i. niet ondienstig zijn in de eerste plaats na te gaan, welke waterstaatswerken geacht moeten worden tot dien provincialen waterstaat te behooren. Op den voorgrond sta het door de Grondwet van 1840 (artt. 214, 218 en 219) en door de Grondwet van 1848 (art. 191) gemaakte onderscheid

[1] Buijs, II. bl. 750.

[2] K. B. 11 Nov. 1881. R. v. State. Geschillen van Bestuur. 1881, bl. 528. K. B. 13 Februari 1882. Gemeentestem No. 1598.

[3] Mr. E. de Vries, t. a. p. bl. 120.
Van Houweninge, t. a. p. bl. 121.

tusschen het algemeene en het bijzondere bestuur van den waterstaat. De Grondwet van 1887 vermeldt dit onderscheid niet. Men meende, dat de in art. 191 Grondwet 1848 voorkomende woorden «algemeene en bijzondere» zonder bezwaar konden vervallen, daar het woord «bestuur» in art. 188 der Grondwet van 1887 in den meest algemeenen zin werd genomen. THORBECKE [1]) drukt het verschil aldus uit: «Algemeen» «bestuur, d. i. van den Rijks- of Landswaterstaat, in over-» «stelling tegen dien, welke de zaak is van provinciën, ge-» «meenten of andere bijzondere deelen.» [2]) De provinciale waterstaat is dus een onderdeel van het bijzondere bestuur. [3]) Al dadelijk eischt dus deze vraag beantwoording: «Wat» «valt onder het algemeene, wat onder het bijzondere bestuur,» «waar is tusschen deze twee de grensscheiding?»

Reeds in het eerste Hoofdstuk hebben wij gezien, dat de Grondwet van 1815 (en 1840) zelve «een plan van bestuur» «was», zelve de grens trok tusschen het algemeene en bijzondere bestuur en bepaalde met welke werken zij zouden zijn belast. Het kenmerk werd gezocht, niet in de natuur der werken of in hunne betrekking tot het geheel, maar in de beurs die betaalde. [4]) Alle werken die, hetzij gedeeltelijk, hetzij geheel, ten laste zijn van 's lands kas, werden verklaard voor 's Lands werken, waren dus begrepen onder den algemeenen waterstaat, de overige werken behoorden tot

---

[1]) THORBECKE, t. a. p. II bl. 276.

[2]) Zoo zegt de Memorie van 1844: «onder algemeen bestuur verstaan wij» «dat, 't geen den ganschen Staat gelijkelijk begrijpt. Het bijzonder bestuur is» «dat der deelen. De werkkring der Prov. Staten is de eerste welke zich hier» «aanbiedt» VOORDUIN, t. a. p. bl. 465.

[3]) Onjuist geredigeerd is dus de, in het Voorl. Verslag van het 9e Wetsontwerp tot herziening der Grondwet geuite wensch, dat er een betere onderscheiding tusschen den prov. en den bijzonderen waterstaat zou worden gemaakt. Hand. I, bl. 484. Waarschijnlijk wenschte men een aanwijzing, welk deel van den bijzonderen waterstaat, tot den provincialen moest gerekend worden.

[4]) THORBECKE, t. a. p. II. bl. 277.

den bijzonderen waterstaat. Nu bepaalde echter art. 143 Grondwet 1815 (art. 141 Grondwet 1840), dat de Staten de kosten van hun bestuur aan den Koning zouden voordragen, die dezelve in gevallen van goedkeuring op de begrooting der Staatsbehoeften zou brengen. Wel konden de Staten aan den Koning voordragen het onderhouden en aanleggen van werken voor de provincie nuttig geoordeeld, en konden zij de middelen daarbij voordragen om daarin geheel of ten deele ten koste der provincie te voorzien, over welke werken zij in geval van goedkeuring het bestuur zouden hebben (art. 150 Grondwet 1815), maar duidelijk is, dat toepassing van den regel «die bekostigt, beheert» er toe zou voeren, dat de Staten over geen enkel werk het bestuur zouden mogen uitoefenen, uitgezonderd over die welke zij volgens art. 150 Grondwet hebben voorgedragen. Te goeder ure heeft de Grondwet dan ook menigvuldige uitzonderingen op den hoofdregel vrijgelaten[1]). Art. 218 (216) en art. 219 (217) Grondwet 1815 (40) bepaalden namelijk, dat, voor zooverre onder de werken, die geheel of gedeeltelijk ten laste zijn van 's Lands kas, de zulke gevonden worden waarvan de beheering, hetzij uit hoofde dat dezelve niet van een zoodanig algemeen belang voor den staat zijn, hetzij om andere redenen uit het nut der zaak ontleend, beter door de Staten der provincie zou kunnen worden uitgeoefend, dezelve beheering aan gemelde Staten zal worden opgedragen. De Koning zou bepalen, welke werken dat waren en was dus in staat die werken, die wezenlijk deelen of onderdeelen waren van den provincialen waterstaat[2]), onder de beheering der Staten te brengen. Na herhaalden aandrang[3]) werden, daar art. 219 (217) Grondwet 1815 (40) voorschreef, dat de Staten der provinciën gehoord moesten worden, bij K. B. 22 Mei 1819 L^r. M.

---

1) THORBECKE, t. a. p. II. bl. 278.
2) THORBECKE, t. a. p. II. bl. 279.
3) RÖELL, t. a. p. bl. 108.

de consideratiën der Staten gevraagd omtrent de overdracht van waterstaatswerken onder hun beheer en toezicht.

Art. 1 van dit K. B. stelde voorop, dat alle waterstaatswerken voortaan onder beheer en toezicht der Staten zouden geplaatst worden «met uitzondering echter van zoodanige» «dier werken, welke uit hoofde van derzelver meer algemeen» «belang voor het geheele Koningrijk of andere redenen,» «onder het beheer van de algemeene directie behoorden te» «verblijven». Na het geven van inlichtingen door de Staten [1]) werden bij K. B. van 17 Dec. 1819 [2]) eenige waterstaatswerken, in de bijgevoegde lijsten opgenoemd, aan de Staten der provinciën waarin die werken gelegen waren, door den Koning onder zijn oppertoezicht in beheer gegeven. In art. 1, al. 3, behield de Koning echter aan zich «naar» «bevind van zaken ook meerdere dan de hiervoren gezegde» «op gelijke wijze bij vervolg aan de Staten op te dragen;» «en wederkeeriglijk van de bij deze opgedragene, te allen» «tijde zoodanige onder de algemeene directie terug te» «brengen, als Wij nuttig, geraden en noodig zullen achten.» Op deze wijze nu werd de onjuistheid van de louter financiëele verdeeling, zooals THORBECKE het noemde, verbeterd, werd gelet op de natuur der werken, werd dus op eene meer rationeele wijze scheiding gemaakt tusschen het algemeene en 't bijzondere bestuur van den Waterstaat.

De Grondwet van 1848 nu huldigde een ander stelsel. Niet de Grondwet zelve zou de grensscheiding trekken tusschen het algemeene en het bijzondere bestuur, maar de wetgever zou aan Rijk, provincie en allerlei bijzondere collegiën, elk hun eigenaardige bijzondere bestuurstaak aanwijzen. Dit beval art 191. De wet zou het algemeene en het bijzondere bestuur van den waterstaat regelen, aan de wet is het overgelaten het

---

[1]) Zie de meeningen der verschillende Statenvergaderingen bij Ermerins Het K. B. van 17 Dec. 1819. Groningen 1869, bl 22—32.

[2]) BOOGAARD, Wetten op den Waterstaat in Nederland. bl. 177.

bestuur zoodanig te verdeelen en daarin op zoodanige wijze te voorzien, als de wetgever het meest raadzaam zal oordeelen [1]). De wet, bedoeld in art. 191 Grondwet 1848, is, zooals men weet, tijdens de Grondwet van 1848 niet tot stand gekomen. Toch was men verre van algemeen ingenomen met de grensscheiding tusschen het algemeene en het bijzondere bestuur van den waterstaat, zooals die getrokken was door de Grondwet van 1815 (1840) en het K. B. van 17 Dec. 1819.

De ontevredenheid over den toestand had vooral de volgende oorzaak. Uit de overdracht van vele waterstaatswerken in het beheer der Provinciale Staten krachtens het K. B. van 17 Dec. 1819, waren natuurlijk aanzienlijke onkosten voor de Staten voortgevloeid, daar lang niet altijd de baten en inkomsten van de waterstaatswerken voldoende waren om in het onderhoud te voorzien. Tot dekking dier onkosten nu werd door art. 14 Wet 12 Juli 1821, Stbl. nº 9, een gedeelte der Rijksmiddelen aangewezen. Zes opcenten op de hoofdsom der belastingen op de gebouwde en ongebouwde eigendommen en op het personeel, zouden worden geheven ter bestrijding van de uitgaven van provinciaal belang of van de kosten van zoodanige onderwerpen, als met het algemeen belang in verband staande, tot bezuiniging en vereenvoudiging in de administratie, aan het bestuur der Prov. Staten zijn gedemandeerd of mochten worden; de zes opcenten werden op gemotiveerde aanvraag van de Staten door den Koning ten gebruike toegestaan [2]).

Zonder tegenzin getroostten de Staten zich dan ook het onderhoud der in het K. B. van 17 Dec. 1819 genoemde werken [3]). Dit veranderde echter in 1851. Bij de wet van

---

[1]) Handelingen, I. bl. 566.
[2]) Zie over het stelsel van art. 14:
THORBECKE, t. a. p. II. bl. 71.
RÖELL, t. a. p. bl. 112.
[3]) ERMERINS, t. a. p. bl. 48.

2 Mei 1851, Stbl. No. 27, namelijk werd art. 14 der wet van 12 Juli 1821, Stbl. No. 9, ingetrokken. «Het stelsel door art.» «129 Grondwet 1848 gevestigd, door de wet van 6 Juli 1850» «ontwikkeld, verbiedt uitgaven, die tevens ten behoeve van» «het Rijk en van de Prov. strekken, aan de laatste op te» «leggen, of prov. belastingen te heffen, die niet door de» «Staten voorgedragen zijn. Met dit stelsel strijdt de bepaling» «van art. 14 der wet van 12 Juli 1821. Immers daar wordt» «de heffing van zes opcenten op de hoofdsommen der be-» «lastingen op de gebouwde en ongebouwde eigendommen» «en het personeel, door den wetgever uit eigen beweging» «zonder een voorstel van de zijde der Staten geboden.» «Daarbij worden die opcenten geenszins tot dekking van» «prov. huishoudelijke uitgaven uitsluitend bestemd. Zij» «moeten ook dienen ter bestrijding der kosten van zoodanige» «andere onderwerpen, als, met het algemeen belang in» «verband staande, tot bezuiniging en vereenvoudiging in» «de administratie aan het bestuur der Prov. Staten gede-» «mandeerd zijn» [1]).

De meeste Prov. Besturen maakten nu echter bezwaren het onderhoud en de verbeteringen van de hun in 1819 in beheer gegeven waterstaatswerken, voor zoover de inkomsten dier werken niet voldoende waren, als provinciale uitgaven op hun enkel provinciale en huishoudelijke begrooting te brengen; huns inziens immers, bestond er geen verplichting voor de Provincie tot het bekostigen dier werken [2]). Hunne argumenten waren vele. In de eerste plaats beriep men zich op artt. 217 en 218 Grondwet 1815. Art. 217 verklaart alle werken, die geheel of gedeeltelijk tot laste van 's Lands kas zijn, tot Landswerken en art. 218 handelt weer over dezelfde

---

[1]) Memorie van Toelichting Zie Hand. 2e Kamer 1850—1851 Bijl. bl. 433. Mr. Röell. t. a. p. bl. 113 keurt den grond, waarop art. 14 werd ingetrokken, af.
[2]) Ermerins, t. a. p. bl. 57 vlg.

categorie en verklaart den Koning bevoegd, indien er bij die werken dezulke zijn, die beter door de Prov. Staten beheerd kunnen worden, de beheering aan de Staten op te dragen. De werken, waarvan in 1819 de beheering aan de Staten is overgedragen, zijn dus Landswerken. Art. 218 droeg deze werken dan ook niet over aan de Provinciën, maar plaatste ze alleen onder de beheering der Staten, hetzij alleen, hetzij gezamenlijk met de algemeene directie. De Koning bepaalt dan ook, volgens art. 219 Grondwet 1815, alleen de wijze waarop in de betaling van de onkosten dier werken zal worden voorzien, maar kan niet de kosten brengen ten laste van wien hij wil, dus ook niet ten laste van de Provinciën. Van dit laatste kan immers ook geen sprake zijn, want art. 217 bepaalt, dat die werken geheel of gedeeltelijk zijn ten laste van 's Lands kas. [1])

Welk standpunt moet men hier innemen? Op den voorgrond sta, dat de meening, dat alle in 1819 overgedragen werken Lands-Rijkswerken zijn, kennelijk onjuist is. Het K. B. van 1819 ging niet uit van het denkbeeld, dat de in art. 217 Grondwet 1815 vermelde werken rechtens alle Rijkswerken waren, maar alleen van het feit, dat zij uit 's Lands kas onderhouden werden en dus beheerd door het algemeene bestuur van den waterstaat. [2]) Art. 217 beval dit, maar heeft daarom niet gewild, dat al die werken Rijkswerken zouden zijn; [3]) immers in het volgende

---

[1]) Zie het betoog in dezen zin van Mr. IJssel de Schepper in Nieuwe Bijdragen voor Rechtsgeleerdheid en Wetgeving VI. bl. 456 vlg.

De overige argumenten, als geen betrekking hebbende op de natuur der werken, zijn hier minder van belang.

[2]) Voorloopig Verslag 2e Kamer. Staatsbegrooting dienstjaar 1876. Bijl. A. V. 13 bl. 10.

[3]) Ten onrechte beroept men zich op de woorden van Thorbecke, t. a. p. II bl. 278, waar hij zegt, dat artikel 217 die werken voor Landswerken verklaart. "Te goeder ure" lezen wij verder "heeft de Grondwet menigvuldige" "uitzonderingen op den regel van art. 215 vrijgelaten".

artikel onderstelt de grondwetgever, dat, onder de geheel of gedeeltelijk ten laste van 's Lands kas zijnde werken, de zulke kunnen worden gevonden, welke *niet* van een zoodanig algemeen belang voor den Staat zijn, welke deelen of onderdeelen van den provincialen waterstaat zijn Reeds uit art. 146 komt het bestel hierover aan de Staten toe. Art 218 wil dan ook, dat die werken onder de beheering der Staten zullen worden gesteld. Het kan echter ook zijn, dat onder de geheel of gedeeltelijk ten koste van 's Lands kas zijnde werken de zulke worden gevonden, die, ofschoon Rijkswerken zijnde, eenvoudiger en gemakkelijker door de Prov. Staten kunnen worden beheerd. Daar volgens art. 145 aan de Prov. Staten ook kan worden opgedragen, hetgeen niet provinciaal is, wil art. 218 om deze redenen, uit het nut der zaak ontleend, dat die werken onder het beheer der Staten zullen worden gesteld. [1])

Wat was nu de vraag, toen na 1851 sommige Provinciale Besturen weigerden, de kosten van onderhoud van de hun in 1819 in beheer gegeven waterstaatswerken, als Provinciale uitgaven op hunne begrooting te brengen? M. i. het volgende: zijn die werken in 1819 onder het beheer der Staten gesteld, omdat het provinciale waterstaatswerken waren, deelen van den provincialen waterstaat, of is dit geschied, omdat het eenvoudiger en gemakkelijker was als de Staten beheerden? In het eerste geval komen die werken ten laste der provincie, in het tweede geval komen zij, Rijkswerken zijnde, ten laste van het Rijk.

Deze meening huldigde ook de Regeering, zooals blijkt uit het K. B. 22 Dec. 1852 No. 58, waarbij aan de door de Staten van Gelderland vastgestelde begrooting, de Koninklijke goedkeuring werd geweigerd, omdat op die begrooting

---

[1]) THORBECKE, t. a. p. II. bl. 279.
Ook in art. 12, al. 1, K. B. 8 Febr. 1849, Stbl. No. 6 worden deze twee cathegorieën van werken zeer juist onderscheiden.

geen post was uitgetrokken voor het onderhoud der werken aan de rivier de Berkel (in 1819 onder de beheering der Staten van Gelderland gesteld). [1]) Het K. B. overweegt, dat de Staten tot onderhoud verplicht zijn, omdat de werken aan de rivier de Berkel steeds en te recht uit hunnen aard als gewestelijke, niet als Rijkswerken zijn beschouwd en, dat zij ook alleen daarom bij het K. B. van 1819 weder in beheer en bekostiging aan de provinciën zijn overgedragen. [2]) [3]) Was dit niet het geval geweest, dan had men moeten overwegen, dat de Staten niet tot onderhoud verplicht zijn, omdat de werken uit hunnen aard steeds als Rijkswerken, niet als gewestelijke zijn beschouwd en, dat zij bij het K. B. van 1819 onder het beheer der Staten zijn gesteld, omdat zij door de Prov. Staten eenvoudiger en gemakkelijker konden worden beheerd.

De leemte in den toestand nu bestond juist daarin, dat het K. B. van 1819 die onderscheiding niet maakte, dat uit niets bleek welke werken provinciale werken waren, die dus daarom in beheer aan de provinciën werden opgedragen, en welke werken Rijkswerken waren, alleen in het beheer der provinciën gesteld, om redenen uit het nut der zaak ontleend. Herhaalde malen werd dan ook de wensch geuit tot intrekking van het besluit van 17 Dec. 1819, werd aangedrongen op een splitsing tusschen den Rijks- en den prov. waterstaat. Hoewel ook de Regeering de onjuistheid van den

---

[1]) Zie dit K. B. aangehaald in de Hand. Staten-Generaal 1866—1867. Bijl. bl. 931.

[2]) Zie de uitvoerige voordracht aan den Koning van den toenmaligen Minister van Binnenlandsche Zaken THORBECKE.

[3]) Zie over dezelfde zaak K. B. 30 Nov. 1866 No. 62. Het komt mij echter voor, dat Minister HEEMSKERK niet op hetzelfde standpunt stond als THORBECKE. In antwoord op eene vraag om inlichtingen, door de Tweede Kamer aan de Regeering gericht, zeide nl. Minister HEEMSKERK, dat het K. B. van 1819 de kosten der Berkelwerken ten laste van de provincie Gelderland bracht. Zoolang het K. B. van 1819 niet was ingetrokken, was de Regeering niet bevoegd eene prov. begrooting goed te keuren, waarop geen post is uitgetrokken voor het onderhoud der in 1819 onder het beheer der Staten gestelde werken.

toestand inzag,[1]) stuitte de vervulling van dien wensch af op de vrees, dat den Staat zeer groote geldelijke verplichtingen zouden worden opgelegd.

Op het Ve Hoofdstuk der Staatsbegrooting voor 1876, art. 127, werd echter een post uitgetrokken voor onderhoud van werken, krachtens K. B. 17 Dec. 1819, in beheer en onderhoud bij de verschillende provinciën. In de Mem. v. Toel. sprak de Minister als zijne overtuiging uit, dat de vrees, dat door de overname de Staatsuitgaven te zeer zouden worden verhoogd, zeer overdreven was, om welke reden hij thans voorstelde, bij het Rijk in beheer en onderhoud terug te nemen al die werken, welke krachtens het K. B. van 17 Dec. 1819 nog ten laste der provinciën zijn gebleven [2]). Wat nu te denken van deze voorgenomen plannen der Regeering? Een goede toestand zou m. i. in het leven zijn geroepen, als men uitgegaan was van het standpunt, dat van de verschillende werken, in het K. B. van 1819 opgenoemd, een gedeelte Rijkswerken zijn, een gedeelte provinciale werken. Om deze redenen kon men niet, gelijk in het Voorloopig Verslag [3]) te recht werd opgemerkt, met een pennestreek uitmaken, dat al die werken weer tot het Rijk zouden terugkeeren. Men had voor ieder werk moeten uitmaken of het van Rijks- of van provinciaal belang is, of het is een Rijkswerk of een provinciaal werk. De te volgen weg zou dan vanzelf zijn aangewezen. De Rijkswerken zouden natuurlijk door den Staat moeten worden overgenomen,

---

[1]) Zoo lezen wij in de Mem. v. Toel. op het vijfde hoofdstuk der Staatsbegrooting voor 1866: „Juist is het, dat het K. B. van 17 Dec. 1819 met de„ „tegenwoordige Grondwet en met de Provinciale Wet in strijd is, voor zoover„ „onderhoud van Rijkswerken aan de provinciën is opgedragen.„ Zie ook het gevoelen van Minister GEERTSEMA over het K. B. van 1819. Hand. 2e Kamer der St. Gen. 1874. bl. 413.

[2]) Daaronder echter niet begrepen de groote wegen tweede klasse, die bij art. 4 K. B. 13 Maart 1821 No. 73 definitief ten laste der provinciën zijn gebracht.

[3]) Zie Voorloopig Verslag. Handelingen der Staten-Generaal Bijl. A. Hoofdstuk V. No. 13. (ad. art. 127).

maar met de provinciale werken de verschillende Provinciën belast blijven [1].

Waarom volgde de Regeering dezen weg niet? Omdat, volgens de Mem. van Antwoord, het onmogelijk was eene geschikte formule te vinden, voor de beslissing bij ieder werk, welk belang hoofdzaak was. Daarom moest men den knoop maar doorhakken en alle werken in beheer bij het Rijk terugbrengen. Daarna is dan na te gaan, in hoever het Rijksbelang de voortdurende instandhouding van al die werken vordert. Mocht het in het belang eener provincie zijn, dat een werk, waarvan het beheer in het Rijksbelang onnoodig wordt geoordeeld, in stand blijve, dan kan het in die gevallen aan die provincie met haar goedvinden worden overgelaten. Is dit standpunt, door de Regeering ingenomen, juist te achten? Alle werken, waaronder, zooals de Regeering ook toegeeft, provinciale werken zijn, moeten door den Staat worden overgenomen, omdat de Regeering zich niet in staat acht te beslissen, welke werken Rijkswerken zijn en welke niet. Wèl is de Regeering daartoe in staat, nadat alle werken door den Staat zijn overgenomen. Dan zal de Regeering wèl in staat zijn na te gaan, bij welke werken het Rijksbelang de voortdurende instandhouding vordert.

Te recht kwam dan ook Mr. G. de Vries in ernstig verzet tegen dit plan. [2] Even waar, zeide Mr. de Vries, als het is, dat Rijkswerken voor Rijksrekening moeten worden onderhouden, even waar is het, dat prov. werken niet voor Rijksrekening mogen worden onderhouden, maar, dat de prov. werken door de provinciën moeten worden onderhouden.

---

[1]) Thorbecke heeft hiertoe eene poging gedaan en heeft doen opnemen wat voor rekening van het Rijk moest worden overgenomen. „Die opnemingen waren" „niet gemakkelijk" zeide de Minister. „Men moest onderscheiden welke werken," „bij het K. B. van 1819 aangewezen, inderdaad als Rijkswerken waren te" „beschouwen."

[2]) Hand. 2e Kamer Staten-Generaal, 1875—1876, bl. 673—676.

Of zijn alle werken Rijkswerken? Werden in 1819 alle die werken onder de beheering der Staten gesteld om redenen uit het nut der zaak ontleend? Zooals wij zagen, geeft de Regeering zelf toe, dat dit niet het geval is; in 1852 en 1866 bijv. werd bij twee Koninklijke Besluiten uitdrukkelijk verklaard, dat de werken aan de rivier de Berkel uit hunnen aard prov. werken zijn, geen Rijkswerken. Mogen die werken nu als Rijkswerken worden beschouwd? Of zijn de omstandigheden zoo veranderd, dat alle werken, die in 1819 als provinciale werken werden beschouwd, thans als Rijkswerken moeten worden aangemerkt? Het eenige argument van de Regeering, nl. dat zij niet in staat is te beslissen, welke werken Rijkswerken zijn en welke niet, kon m. i. dan ook niet veel gewicht in de schaal leggen tegenover deze groote, zeer geldende bezwaren. Toch werden aan de Regeering de gelden toegestaan en zijn, bij K. B. 27 Mei 1876, Staatsblad No. 109, bij het Rijk in beheer en onderhoud teruggebracht alle die werken, welke krachtens het K. B. van 17 Dec. 1819 nog ten laste der provinciën zijn gebleven.

Een andere vraag was, of de Koning de bevoegdheid had tot verandering van het K. B. van 1819. Minister Heemskerk beantwoordde deze vraag bevestigend. Het K. B. van 1819 was nog van kracht en dus ook art. 1 van dat K. B., waarbij de Koning zich de bevoegdheid had voorbehouden, naar bevind van zaken, te allen tijde zoodanige werken onder de algemeene directie terug te brengen, als de Koning nuttig, geraden en noodig zou achten. Mr. de Vries echter meende, dat alleen de wetgever tot het nemen van zulk een maatregel bevoegd was. Te recht wees Mr. de Vries er op, dat de Koning niet meer dezelfde positie had als in 1819. Toen was de Koning bevoegd tot het uitvaardigen van het K. B. van 17 Dec., tot een gedeeltelijke regeling van het bestuur van den waterstaat, maar de Grondwet van

1848 wil, dat de wet het algemeene en het bijzondere bestuur van den waterstaat zal regelen in den omvang van art. 190, nl. alles wat betreft den waterstaat, de wegen en bruggen daaronder begrepen; aan den wetgever wil men het overlaten, het bestuur over den waterstaat zoodanig te verdeelen, als hij het meest raadzaam zal oordeelen. [1]) Het Koninklijk recht om te regelen hield dus op te gelden. Het besluit van 1819 nu nog te willen veranderen, ware gebruik maken van eene door de Grondwet ingetrokken machtiging. Vóór 1848 kon de Koning handelen volgens de Grondwet van 1815 (1840), maar na 1848 kan hij dat niet meer doen. [2])

Ook op dit punt moest Mr. de Vries het onderspit delven. Nog eens [3]) kwam dit ter sprake naar aanleiding van het K. B. van 6 Sept. 1876, Staatsblad No. 178, waarbij eenige werken, voorkomende in het K. B. van 17 Dec. 1819, die krachtens het zooeven genoemde besluit van 27 Mei 1876 in beheer en onderhoud bij het Rijk waren teruggekeerd, wederom aan de provincie Groningen in beheer en onderhoud werden afgestaan. Ook hier weer beriep de Minister zich op het voorbehoud van art. 1, K. B. 17 Dec. 1819, dat z. i. nog altijd bestond.

Behalve door deze enkele, m. i. ongrondwettige Koninklijke Besluiten, was aan de door art. 191 bevolen verdeeling van den waterstaat nog geen aandacht geschonken. Het in 1880 [4]) door Minister Klerck ingediende wetsontwerp, tot regeling van het algemeen bestuur van den Waterstaat, moest natuurlijk de grens tusschen het algemeene en het bijzondere bestuur

[1]) Handelingen I. bl. 566.

[2]) Handelingen Tweede Kamer St. Gen. 1875—1876. bl. 673-676. Buijs t. a. p. II. bl. 722.

[3]) Handelingen Tweede Kamer St. Gen. 1876—1877. bl. 558—564. Zie aldaar ook de kwestie of het beheeren en onderhouden van Rijkswerken niet een plicht der Regeering was, waarvan deze zich niet zonder medewerking der wetgevende macht kon ontheffen.

[4]) Handelingen Tweede Kamer St.-Gen. 1880—1881. Bijl. 91 en 91—92. Het Voorloopig Verslag van dit ontwerp is onbeantwoord gebleven.

van den waterstaat trekken. Art. 3 van het ontwerp bepaalde dan ook: «De tot den algemeenen Waterstaat behoorende» «werken zijn: 1° de werken, die worden beheerd door het» «Rijk en 2° de werken, die worden uitgevoerd door het» «Rijk». De vervaardiger van het ontwerp stond op het volgende standpunt. Om de werken van het algemeen bestuur te onderscheiden van die van het bijzondere bestuur, brengt het kenmerk van werken, die nationaal zijn, niet veel verder. De vraag blijft dan steeds, welke dier werken nationaal zijn. «Daarom moet een ander kenmerk worden gezocht, ter» «onderscheiding van die werken, welke tot den bijzonderen» «waterstaat moeten blijven behooren. Dit kan de wetgever» «doen, door zich eenvoudig te onthouden van aan te geven,» «welke werken het algemeen bestuur moet besturen. Hij» «bepale er zich toe om, met een enkelen trek, den feitelijken» «toestand uit te drukken en alzoo slechts te beslissen de» «vraag: hoe moeten de werken van den algemeenen water-» «staat, van werken van den bijzonderen waterstaat worden» «onderscheiden en wel door aan te geven, wie feitelijk de» «bestuursdaden daarover uitoefent, die van beheer en» «uitvoering. Geschiedt dit door het Rijk, dan zijn het werken,» «behoorende tot den algemeenen waterstaat. Werken, die» «niet door het Rijk worden beheerd, aangelegd of verbeterd,» «worden dan tot den bijzonderen waterstaat gerekend,» «ook dàn, wanneer zij gedeeltelijk van het Rijk mochten» «zijn of het Rijk daarvoor voorschotten mocht geven».

Uit het Voorloopig Verslag blijkt, dat men hiermede niet tevreden was. Men wenschte, dat de wet zou aanwijzen, welke werken in het vervolg, wegens hun natuur, hun karakter van belangrijkheid voor het algemeen, tot den Rijkswaterstaat zullen behooren en dus de overige werken zou brengen tot den bijzonderen waterstaat. Vele leden wenschten opgave van de werken, die thans door het Rijk beheerd werden. Wat hiervan te denken? Art. 191 Grondwet

1848 bedoelt, dat de wet het bestuur over den waterstaat zoodanig zal verdeelen als zij het meest raadzaam zal oordeelen. Terwijl de Grondwet van 1815 (1840) zelve bepaalde, wat de taak was van het algemeen bestuur, [1]) d. i. met welke werken het zou zijn belast, zou thans de wetgever dit bepalen. Het ontwerp nu nam te recht aan, dat men het kenmerk niet moest zoeken in de beurs die betaalt. Te recht ook werd opgemerkt, dat het kenmerk van werken, die nationaal zijn, niet veel verder brengt, immers of de wet al bepaalt, dat het algemeene bestuur zou zijn belast met die werken, welke nationale werken zijn uit hunnen aard, geeft hier niet veel licht. Immers bij elk werk zou zich de vraag voordoen: is dit werk uit zijnen aard een nationaal werk, of niet, en moet het derhalve deel uitmaken van het algemeene, of van het bijzondere bestuur.

Het ontwerp ziet dit bezwaar onder de oogen, het wil toch een kenmerk stellen ter onderscheiding van de werken welke tot den bijzonderen waterstaat moeten blijven behooren en doet dit, door zich te onthouden van aan te geven welke werken het algemeene bestuur moet besturen en beslist slechts de vraag: hoe moeten de werken van den algemeenen waterstaat, van de werken van den bijzonderen waterstaat worden onderscheiden? Dit is echter heel iets anders dan het punt, waarvan het ontwerp naar het schijnt was uitgegaan. Het ontwerp gaat uit van het denkbeeld, aan het algemeene en bijzondere bestuur ieder zijn taak aan te wijzen, te bepalen, met welke werken het algemeene en met welke werken het bijzondere bestuur zou zijn belast; het eindigt met de vraag te beslissen, hoe de werken van den algemeenen waterstaat moeten worden onderscheiden van de werken van den bijzonderen waterstaat. Het algemeene bestuur zou zich dus niet zijn taak zien aangewezen, het uitvoerend

---

[1]) THORBECKE, t. a. p. II. bl. 277.

gezag bleef dus volkomen vrijheid behouden eigenmachtig te beslissen, welke werken in Rijksbeheer zouden worden genomen en welke niet; de wet zou alleen verklaren, dat de in Rijksbeheer zijnde werken behooren tot den algemeenen waterstaat.

Ik meen dan ook te mogen betwijfelen, of deze bepaling afdoende zou zijn geweest als het ontwerp wet ware geworden. In het laatste hoofdstuk zullen wij zien hoe de wetgever na 1887 dit geregeld heeft.

Hebben wij dus nagegaan de afscheiding tusschen het algemeene en het bijzondere bestuur van den waterstaat, met welke werken beide zijn belast, dan eischt een tweede vraag nog beantwoording: «Welk deel van den bijzonderen waterstaat moet gerekend worden den provincialen waterstaat uit te maken, welke waterstaatswerken behooren tot het provinciaal huishouden, welke werken zijn als een provinciaal belang te beschouwen?» Hierin nu komt het provinciaal karakter van de werken voor den dag, dat het provinciaal gezag den toestand van die werken, voor zoover die voor eene beantwoording aan hunne bestemming noodig is, beheerscht door regelen te stellen betreffende het onderhoud, de gesteldheid en het gebruik der werken en daadwerkelijk voor de deugdelijkheid van die werken instaat [1]), voor die werken dus zorg draagt. Zoo is dan ook Mr. Röell [2]) van de meening, dat die wegen provinciale wegen zijn, waarvan, om het belang der communicatie, de provincie zelve het beheer of onmiddellijk toezicht aan zich behouden of verkrijgen wil. Mr. de Vries [3]) kan zich met dit denkbeeld wel vereenigen. Daar echter een weg, die in een provinciale behoefte voorziet, uit de prov. kas bekostigd moet worden,

---

[1]) Bijdragen XXVII. bl. 314 vlg.
[2]) Röell, t. a. p. bl. 146.
[3]) Bijdragen XVIII. bl. 83.

zal volgens hem misschien wel het beste kenmerk zijn om te weten, of de weg als een provinciaal belang is te beschouwen, als men zich afvraagt, of de provincie zich de kosten daarvan wil getroosten. Ongeacht de bezwaren, die zich bij gedeeltelijke bekostiging uit de provinciale kas zouden voordoen, dunkt mij het eerste kenmerk beter. Beheerscht het provinciaal gezag den toestand van werken, door regelen daaromtrent te stellen krachtens art. 140 Prov. Wet, dan heeft het prov. gezag die bevoegdheid, omdat de toestand dier werken een prov. belang is, omdat die wegen tot het provinciaal huishouden behooren; aan geen ander gezag kan die bevoegdheid worden toegekend dan aan dat, hetwelk voor die werken te zorgen heeft, tot welks huishouden, in een woord, die werken behooren [1]).

De volgende vraag deed zich hier voor. Kunnen de Provinciale Staten waterstaatswerken, in beheer bij publiekrechtelijke lichamen, in beheer bij de provincie brengen ondanks den wil der beheerders? Waar het werken gold, in beheer bij wss., vss. en veenpolders, was die bevoegdheid niet twijfelachtig. Daar immers de geheele inrichting van wss., vss. en veenpolders eene schepping is der Staten onder goedkeuring des Konings, volgt die bevoegdheid uit de Grondwet. [2]) De bevoegdheid der Staten is evenwel voor twijfel vatbaar, waar het werken betreft in beheer bij eene gemeente. De praktijk nam deze bevoegdheid aan. Het K. B. van 28 Oct. 1857 No. 37 erkent dat recht der Staten. [3]) Art. 2 van de verordening tot voorziening in sommige waterstaatsbelangen in Friesland (14 April 1874) [4]) bepaalde,

---

[1]) Mr. Röell, t. a. p. bl. 112.

[2]) Mem. v. Toel. I. ad. art. 2 der wet, houdende Algemeene Regels omtrent het Waterstaatsbestuur.

[3]) Gemeentestem No. 334.

W. B. A. No. 455.

[4]) Boogaard. 11e Vervolg bl. 71. Thans verordening van 15 Juli 1891, waarin hetzelfde art. 2. Boogaard. 28e Vervolg bl. 144.

dat «bestuurders van zedelijke lichamen, die openbare werken» «publiekrechtelijk in onderhoud en beheer hebben, zijn» «gehouden dat onderhoud en dat beheer aan het prov.» «gezag over te laten, wanneer de Staten zulks ten laste» «der provincie nemen». Krachtens die verordening is een geheel net van vaarten, bij de gemeenten in beheer, bij besluit der Staten onder goedkeuring des Konings, door de Provincie in beheer genomen. [1]) De bevoegdheid der Staten hiertoe is dikwijls betwist. Mr. DE VRIES [2]) komt het voor, dat de bevoegdheid door de wet uitdrukkelijk behoort te worden gegeven en daarbij de voorwaarden, waaronder die kan worden uitgeoefend, behooren te worden omschreven. Mr. ARNTZENIUS schaart zich aan zijne zijde, [3]) immers «de» «provinciën zijn niet in die mate over de gemeenten gesteld,» «dat aan het gemeentelijk beheer van openbare zaken tegen-» «over de eischen van het provinciaal belang alle zelfstan-» «digheid moet worden ontzegd. Men moge zich beroepen» «op regeeringsrecht, maar men dient toch wel in het oog» «te houden, dat de wet dit regeeringsrecht heeft bepaald» «en omschreven en dat men daarom bij quaesties als deze,» «niet van een abstract regeeringsrecht, maar van de wet» «als grondslag moet uitgaan.»

Mr. RÖELL [4]) en Mr. BERDENIS VAN BERLEKOM [5]) nemen de bevoegdheid der Staten aan. Een uitdrukkelijke wetsbepaling is h. i. niet noodig, de Staten behoeven tot het overnemen

---

[1]) Zie voor de redenen die de Staten tot deze overname noopten, bij BERDENIS VAN BERLEKOM. Het onderhoud van gemeentewerken door de gemeente. Leiden, 1886. bl. 52 vlg.

[2]) Bijdragen XVIII. bl. 84.

[3]) Bijdragen XXI. bl. 75.
In Bijdragen XXV, bl. 437 verdedigt Mr. ARNTZENIUS nogmaals dezelfde meening: „Nergens immers vindt men beginselen uitgesproken, waaruit zoo-„ „danige bevoegdheid zou kunnen voortvloeien.„

[4]) T. a. p. bl. 113.

[5]) T. a. p. bl. 50.

van beheer en onderhoud van gemeentewerken niet afzonderlijk bevoegd te worden verklaard, daar de Grondwet de regeling en het bestuur der prov. huishouding aan hen overlaat. Aan de beoordeeling der Prov. Staten is het overgelaten te verklaren, dat een weg van provinciaal belang en dus een provinciale weg is [1]). Ook Mr. SCHEPEL [2]) huldigt deze meening en wijst er op, dat wel is waar de gemeentewet slechts ten opzichte van de verordeningsbevoegdheid de taak der gemeentebesturen afbakent, hen elk gebied doet ontruimen waar provincie of Rijk den voet zetten, maar, vraagt Mr. SCHEPEL te recht, kan er reden bestaan, waarom dit anders zoude zijn ten opzichte van het publiekrechtelijk bezit of van de publiekrechtelijke daden van onderhoud en instandhouding? Dient ook hier niet aan de hiërarchisch hoogere macht de bevoegdheid toe te komen in haar huishoudelijk belang het publiekrechtelijk bezit aan zich te trekken, de daden van onderhoud voortaan zelve te verrichten? Erkent eene gemeente bij overname van beheer en onderhoud van een harer werken dit recht der Prov. Staten niet, dan zal zij de bevoegdheid hebben, krachtens art. 148 Provinciale Wet, het geschil aan 's Konings beslissing te onderwerpen, die dan zal moeten beslissen of de Staten het beweerde recht werkelijk bezitten.

De wet van 10 Nov. 1900 heeft ook in dezen strijd uitspraak gedaan. In het laatste hoofdstuk zullen wij zien op welke wijze.

Gaarne zou ik nog even de aandacht willen vestigen op de vraag, of de Prov. Staten bevoegd zijn, om waterstaatswerken, die niet meer voor het prov. belang noodig zijn, in beheer en onderhoud aan anderen over te dragen. Ten

---

[1]) Woorden van THORBECKE bij de verdediging van art. 134 Prov. Wet. Zie BIJSTERBOS, t. a. p. bl. 313.

[2]) T. a. p. bl. 244.

opzichte der wss. enz. moet de bevoegdheid der Staten hiertoe worden aangenomen, daar immers de geheele inrichting der wss. eene schepping is der Staten en deze bepalen, wat tot de huishouding der wss. als publiekrechtelijke lichamen zal behooren. [1]) Ongetwijfeld echter kunnen de Staten de gemeenten niet tot overname in beheer en onderhoud dwingen. [2]) Alleen door de wet kan aan de gemeente kosten worden opgelegd en boven alles: de regeling en het bestuur van de huishouding der gemeente is aan den raad overgelaten. De raad is dus, met uitsluiting van ieder ander, meester van den toestand. Van den raad alleen zal het afhangen welke wegen, in het belang der gemeente, door de gemeente moeten worden beheerd en onderhouden.

Wat deel is van den provincialen waterstaat, daarover komt uit art. 130 Prov. Wet het bestel aan de Staten toe.[3]) Ook ten opzichte van dit onderwerp van provinciaal huishoudelijk belang hebben de Prov. Staten de bevoegdheid, welke hun toekomt krachtens art. 130 Prov. Wet. Aan de Staten behoort dus de regeling en het bestuur van den provincialen waterstaat. Zooals wij reeds zagen, bevelen zij, behoudens de bepalingen der wet, door art. 191 der Grondwet gevorderd, het aanleggen of verbeteren van provinciale wegen, gebouwen, werken en inrichtingen [4]) en zij maken, onder goedkeuring des Konings, de reglementen en verordeningen, die zij voor den provincialen waterstaat noodig achten. Volledigheidshalve zij hier nog herinnerd aan de boven uitvoeriger ontwikkelde stelling, dat de onkosten der werken, die tot den provincialen waterstaat behooren, ten

[1]) Zie art. 7 Wet 12 Juli 1855, Stbl. n°. 102.

[2]) Deze meening wordt algemeen gehuldigd. Zie o. a Mr. Schepel, t. a. p. bl. 346. Mr. G. de Vries, Bijdragen XVIII bl. 85.

[3]) Thorbecke, t. a. p. II. bl. 279.

[4]) Art 134. Prov. Wet.

laste der provincie komen. [1]) Dit alles geeft geen aanleiding tot moeilijkheden.

Een punt dient hier echter te worden besproken. Wat betreft den Provincialen waterstaatsdienst bestond zeer lang een zeer onzuivere toestand. Art. 12 van het K. B. van den 8en Februari 1849, Stbl. n°. 6, houdende reorganisatie van het korps der ingenieurs van den waterstaat, bepaalde namelijk, dat de Staten gehouden waren, voor de aan hen bij K. B. van 17 Dec. 1819 in beheer en onderhoud overgedragen waterstaatswerken, gebruik te maken van den dienst van den Hoofd-Ingenieur van den Waterstaat in het betrokken district, (of van den ingenieur, die met de waarneming van dien dienst is belast), onder verplichting van twee derde gedeelte in het, bij art. 8, voor die ambtenaren vastgestelde abonnement te dragen. Bovendien konden de Staten, ten aanzien van provinciale en andere werken, van den dienst van de ambtenaren van den Waterstaat gebruik maken, mits zij daarvoor eene billijke belooning aan die ambtenaren toekenden. In beide gevallen moesten de ambtenaren van den Waterstaat de bevelen der Staten opvolgen.

Door deze bepalingen nu werden die ambtenaren in eene tweeledige positie geplaatst. Voor de *Provinciën* werden zij belast met de uitvoering (de Staten baastten zich om van hunne diensten gebruik te maken), voor het *Rijk* waren zij belast met het toezicht, met de contrôle, ook over hun eigen uitvoering. Tweeërlei verrichtingen waren dus vereenigd, die juist scherp gescheiden hadden moeten zijn. De ingenieur van den waterstaat moest te gelijk provinciaal man zijn en rijksman [2]). Ook hier bleek het echter, dat niemand twee heeren kan dienen.

[1]) Zie art. 107, al. 4 Prov. Wet. Mr. SCHEPEL, t. a. p. bl. 189 zegt, naar aanleiding van dit artikel, dat die kosten zijn »eene uitgave, die door de wet« »aan de provincie is opgelegd en die, bij weigering harerzijds, door den Koning,« »volgens art 112, op de begrooting zal worden gebracht.«

[2]) Rede van den Minister THORBECKE. Handelingen Tweede Kamer der Staten Generaal 1864 - 1865, bl. 306[2]

De ambtenaren van den waterstaat konden zich niet uitsluitend aan 's Rijks dienst wijden en natuurlijk ook niet geheel aan den provincialen dienst. De Rijksingenieur was de eenige met wien de Staten te rade konden gaan; dikwijls werd er getwijfeld, of hij bij het geven van advies aan de Staten, niet meer lette op het Rijksbelang dan op het Provinciaal belang.

Om al deze redenen drong de Minister Thorbecke krachtig aan bij de verschillende Staten op de instelling van eenen afzonderlijken provincialen waterstaatsdienst, er op wijzende, dat een zelfstandig provinciaal huishouden medebrengt, een eigen provincialen waterstaat [1]).

Het eerst zijn de Staten van Groningen hiertoe overgegaan bij verordening van 16 Maart 1864 [2]). Bij art. 1 werd de dienst van den provincialen waterstaat, voorbehoudens het bepaalde bij art. 11, opgedragen aan een provincialen ingenieur, adjunct-ingenieur en opzichters. Art. 11 hield rekening met het feit, dat soms (zie bijv. art. 12 K. B. 8 Febr. 1849, Stbl. n° 6) het gebruik maken van den dienst van ambtenaren van den Rijkswaterstaat verplicht was gesteld en bepaalde dus, dat de bepalingen van het reglement werden vastgesteld, onverminderd de voorschriften, die tot heden zijn of inkomstig door de Hooge Regeering zullen worden gegeven, omtrent het gebruik maken van den dienst van de ambtenaren van den Rijkswaterstaat in en door de provincie [3]). Bij beschikking van den Minister van Binnen-

---

[1]) Handelingen Tweede Kamer der Staten-Generaal 1864—1865 bl. 306*. Men had als argument gebezigd (zie pag. 302) tegen de oprichting van een provincialen waterstaat, naast den Rijkswaterstaat, dat er botsing tusschen die twee machten zou ontstaan. Te recht vroeg de Minister of een verschillend inzicht bij den prov. en den Rijkswaterstaat zou schaden of dit niet tot meer licht zou leiden.

[2]) Goedgekeurd bij K. B. van 6 Mei 1864 No 31 (Boogaard. 3e vervolg bl. 71).

[3]) Bij het K. B. van 10 Nov. 1864 n° 59, waarbij goedgekeurd werd het door de Staten van Gelderland vastgestelde besluit tot regeling van eenen afzonderlijken provincialen waterstaatsdienst, werd tevens verklaard, dat art. 12 van het K. B. van 8 Februari 1849 niet meer op Gelderland toepasselijk zal zijn. Boogaard. 3e verv. bl. 161.

landsche Zaken van den 28en December 1864, n° 182, werden bepalingen voor den hoofdingenieur van den waterstaat vastgesteld, tot overdracht in beheer aan den provincialen ingenieur van al de werken betreffende den waterstaat, waarvan de uitvoering of het onderhoud uit de provinciale kas werd bekostigd [1]).

Verscheidene provincies volgden het voorbeeld van de Staten van Groningen [2]) [3]). In 1876 werd bovendien een groote hinderpaal uit den weg geruimd, immers het K. B. van 27 Mei 1876, Stbl. n° 109, nam het beheer en het onderhoud van de werken, in 1819 aan de Staten opgedragen, weer bij het Rijk terug en daarmede verviel natuurlijk de verplichting der Staten, hun bij art. 12 K. B. van 8 Febr. 1849 opgelegd, om bij die werken van den dienst der ambtenaren van den Waterstaat gebruik te maken, onder de verplichting een deel van hun abonnement te betalen. Dit bepaalde dan ook art. 4, welk artikel echter den Staten der provinciën toestond om, als er geen afzonderlijke prov. waterstaatsdienst was of werd opgericht, onder toestemming des Konings gebruik te maken van den dienst der ambtenaren van den waterstaat in het betrokken district. Daar echter reeds in 1881 alle provinciën overgegaan waren tot de regeling van een provincialen waterstaatsdienst, [4]) zal art. 4 niet veel toepassing hebben gevonden. [5]) Uit de

---

[1]) Boogaard. 3e vervolg. bl 73.

Gelijke bepalingen zijn steeds gemaakt bij de instelling van eenen provincialen waterstaatsdienst.

[2]) Boogaard. 11e vervolg. bl. 9.
 〃 12e vervolg bl. 166
 〃 13e vervolg. bl. 85.

[3]) Bij verschillende K. B. werd, in navolging van het K. B. van 10 November 1864, verklaard, dat art. 12 K. B. van 8 Febr. 1849 niet meer zou zijn toepasselijk op de provinciën waar een afzonderlijke provinciale waterstaatsdienst was geregeld. Zie Mr. J. M. Hoog. Aanteekening op Boogaard's Verzameling, bl. 524.

[4]) Boogaard. 18e vervolg. bl. 144 en 161.

[5]) Boogaard. 19e vervolg. bl. 240.

circulaire, onder dagteekening van 6 Juni 1882, door den Minister aan de Ged. Staten der verschillende provinciën gericht, blijkt, welke stappen gedaan werden, ten einde de samenwerking van de Rijks- en de provinciale ambtenaren te bevorderen.[1])

Mogen de Rijkswaterstaatsambtenaren nu ook provincialen waterstaatsdienst verrichten? Art. 22, 3e alinea, van het in 1880 door Minister Klerck ingediende wetsontwerp, tot regeling van het algemeen bestuur van den waterstaat, bepaalde: Zij, d. w. z. de ambtenaren van den Rijkswaterstaat, verrichten geen prov. waterstaatsdienst. Minister Klerck wilde dus, dat de prov. waterstaatsaangelegenheden uitsluitend door prov. ambtenaren werden behartigd. De meergemelde Staatscommissie stond op een eenigszins ander standpunt. Zij bepaalde in haar ontwerp van wet, tot het stellen van algemeene regels omtrent het waterstaatsbestuur, dat geen provinciale waterstaatsdienst verricht mocht worden door ambtenaren, in de uitoefening van het oppertoezicht werkzaam.[2]) De Staatscommissie vond een dergelijk verbod noodzakelijk, daar zij, die in de uitoefening van het oppertoezicht werkzaam zijn, niet gelijktijdig provinciale ambtenaren mogen zijn, zal er inderdaad boven een zelfstandig toezicht, een zelfstandig oppertoezicht worden uitgeoefend. De bepaling verbood echter niet, dat ambtenaren van den Rijkswaterstaatsdienst prov. waterstaatsdienst verrichten, hetgeen in sommige gevallen wenschelijk kon zijn en waartegen geen belang zich verzette.[3])

De wetgever heeft dit artikel van de Staatscommissie niet overgenomen. De reden van dit niet overnemen vinden wij

---

[1]) De reden, dat alle provincies zoo spoedig tot de regeling van een provincialen waterstaatsdienst overgingen, was vooral, dat op 1 Januari 1882 zou ophouden de toestemming des Konings, tot het gebruik maken door de provincie, van de diensten van 's Rijks waterstaatsambtenaren.

[2]) Art. 2 Verslag Staatscommissie, bl. 30.

[3]) Zie de Memorie van Toelichting. Verslag Staatscommissie, bl. 47.

niet vermeld, maar wij zullen wel mogen aannemen, dat het verbod van art. 2 overbodig werd geacht, daar immers op dit beginsel rustte, de in alle provinciën ingevoerde scheiding tusschen den Rijkswaterstaatsdienst en den provincialen waterstaatsdienst. Of de Rijkswaterstaatsambtenaren in sommige gevallen provincialen waterstaatsdienst mogen verrichten, zal uit hunne instructie moeten blijken. Als wij deze nagaan, blijkt, dat de mogelijkheid niet uitgesloten is; immers met schriftelijke vergunning van den Minister mogen de Rijkswaterstaatsambtenaren zich belasten met het ontwerpen, uitvoeren of toezicht houden over andere dan tot den Rijkswaterstaatsdienst behoorende werken, of eenige opdracht vreemd aan den dienst aanvaarden. [1])

---

## § 5. **Het toezicht der Prov. Staten in de Praktijk.**

Aan het einde van § 2 zeiden wij, dat de jurisprudentie van den Hoogen Raad en de meening van vele schrijvers, dat uit het aan de Staten opgedragen toezicht het recht tot reglementeeren voortvloeit, eene praktijk had doen geboren worden, die de bevoegdheid der Staten uitstrekte, ver buiten de grenzen daaraan door het wezen van het toezicht gesteld, zoodat strijd met verschillende wettelijke bepalingen dan ook niet uitbleef. Dat die strijd moest ontstaan, is duidelijk. De Staten immers hebben toezicht op waterstaatswerken, waarvan een deel behoort tot de Rijks- of tot de gemeentelijke huishouding. Vloeit nu uit dat toezicht het recht tot regle-

---

[1]) Art. 5 van de instructie voor den dienst en het personeel van den Rijkswaterstaat, vastgesteld bij beschikking van den Minister van Waterstaat, Handel en Nijverheid van 6 Augustus 1900, n°. 187. (BOOGAARD, 37° vervolg, bl. 137.)

Zie ook art. 42 van de instructie.

Zie mede BOOGAARD, 20° vervolg, bl. 262.

menteeren voort, kunnen de Staten dus ten opzichte van al die objecten regelen stellen, omdat zij met het toezicht daarover belast zijn, dan kunnen zij ook regelen stellen ten opzichte van die waterstaatswerken, die tot de Rijks- of tot de gemeentelijke huishouding behooren. Maar moeten die regelen dan niet geacht worden het *Rijksbelang* of het *gemeentebelang* te beoogen, maar niet het prov. belang, dat toch steeds de aanleiding moet zijn tot regeling door de Prov. Staten? Dit is dan ook zonder twijfel de oorzaak van de onmiskenbare verwarring, die op dit gebied heerscht.

Wij vinden deze verwarring echter niet bij het toezicht der Prov. Staten op de waterstaatswerken die tot de Rijkshuishouding behooren. Hier immers waakte de Regeering steeds streng, dat de Prov. Staten zich zouden onthouden van te treden in hetgeen Rijksbelang is. [1]) Waagden de Prov. Staten eene enkele maal hiertoe eene poging, wilden zij bijv. reglementen van toezicht op de waterstaatswerken (bepalingen betreffende den toestand der werken, beheersregelen dus inhoudende) ook op de Rijkswerken van toepassing verklaren, dan gaf de Regeering terstond te kennen, dat de Staten bij hunne regeling niet mochten treden in hetgeen van Rijksbelang is, dat art. 141 Prov. Wet het beginsel, dat de provinciale wetgever zich de taak van den Rijkswetgever niet mag aantrekken noch de leemten der Rijkswetgeving mag aanvullen, zóó stellig uitdrukt, dat — hoe wenschelijk het ook ware, dat in sommige gevallen van dat beginsel kon worden afgeweken — de Regeering daartoe niet mocht medewerken. [2]) Het is zelfs de vraag, of, ten opzichte van

---

[1]) In alle prov. reglementen die beheersregelen inhouden, vinden wij dan ook vermeld, dat aan de bepalingen van het reglement niet zijn onderworpen de werken welke door het Rijk worden onderhouden en beheerd.

[2]) Zie o. a. de Missive van den Minister van Binnenlandsche Zaken aan de Staten van Groningen, omtrent een ontwerp-reglement, betreffende het toezicht op de wegen, wat betreft de toepassing van zoodanig reglement op de Rijkswegen. Gemeentestem n°. 139.

de Rijkswaterstaatswerken, de Prov. Staten de hun volgens de Grondwet toekomende plaats wel altijd hebben kunnen innemen. De herhaalde breedvoerige betoogen, dat de Prov. Staten ook op Rijkswerken toezicht hebben,[1]) duiden reeds op het feit, dat de functies van de Prov. Staten ten opzichte van deze werken niet vele waren, niettegenstaande art. 192 Grondwet 1848 en art. 190 Grondwet 1887 aan de Prov. Staten het toezicht op den waterstaat in zijnen geheelen omvang opdragen. Gaat men dan ook de in 1882 vastgestelde instructie voor den dienst en het personeel van den Rijkswaterstaat[2]) na, dan blijkt, dat de Prov. Staten geheel ter zijde worden gesteld, dat geheel buiten hen om wordt gehandeld. Te recht vroeg dan ook de Heer DE SITTER,[3]) hoe het bij zulk een toestand voor de Prov. Staten mogelijk was, aan den hun door de Grondwet opgelegden last te voldoen.[4])

Bij de waterstaatswerken die tot de gemeentelijke huishouding behooren, is het eene geheel andere zaak. Werd bij de Rijkswerken steeds gewaakt, dat de Staten niets zouden regelen hetgeen van Rijksbelang is, werd dán gewezen op art. 141 Prov. Wet; wanneer het werken betrof die tot de gemeentelijke huishouding behoorden, werd

---

[1]) Hand. 2e Kamer Staten-Generaal 1881—1882, bl. 727.
Hand. 1e Kamer Staten-Generaal 1882—1883, bl. 229.

[2]) BOOGAARD, 20e vervolg, bl. 253.

[3]) Hand. 1e Kamer Staten-Generaal 1882—1883, bl. 229, 237 vlg. Zie ook over de terzijdestelling van de Prov. Staten ten opzichte van de Rijkswaterstaatswerken, naar aanleiding van de wetsontwerpen in 1880 door Minister KLERCK ingediend, in het Voorloopig Verslag § 5 en § 6. Handelingen Tweede Kamer der Staten-Generaal 1880—1881, Bijl. 91 en 92. Zie ook J. N. BASTERT, Waterstaatswetten (Hoofdartt. overgedrukt uit het Utrechtsch Dagblad, Febr. 1881).

[4]) Dat de Staten soms al te spoedig van hun recht (of liever plicht) van toezicht op de Rijkswerken afstand deden, blijkt bijv. uit het in 1884 vastgestelde Geldersche Reglement op de wegen, voetpaden en tramwegen in die provincie. Geen toezicht wordt, volgens dat reglement, uitgeoefend op de Rijkswegen; eene uitzondering (zooals de Memorie van Toelichting zegt) meer gerechtvaardigd door de behoeften der praktijk, dan door de strenge letter der wet. Zie Bijdragen XXVII, bl. 316.

veelal vergeten, dat aan de Staten behoort de regeling en het bestuur van het provinciale huishouden, dat de Staten de reglementen en verordeningen mogen maken, die zij voor het provinciaal belang noodig oordeelen, dat wil dus zeggen, dat de Staten belangen mogen regelen, die provinciale belangen worden geacht, maar dat de Staten zich niet mogen mengen in zaken die behooren tot de gemeentehuishouding, niet mogen treden in de sfeer, door de Grondwet aan de gemeenteraden voorbehouden. [1]) Immers, evenals de algemeene wetgever met onderwerpen van provinciaal huishouden zich niet heeft in te laten, [2]) heeft de provinciale wetgever zich te onthouden van de regeling van onderwerpen van gemeentebelang, [3]) van gemeentehuishouding, waarvan de regeling en het bestuur aan den raad is overgelaten. Dit sluit natuurlijk niet uit, dat de vraag, wat provinciaal belang is, ter beantwoording der Staten is. [4]) Meenen de Prov. Staten, dat behoorlijke verzorging slechts door hen kan geschieden, dan kunnen zij die zorg aanvaarden, dan kunnen zij het onderwerp in hun sfeer trekken, [5]) maar zoolang een belang een gemeentelijk belang

---

[1]) Te recht vraagt Mr. OLIVIER in zijne Proeve over de beperkingen van den eigendom door het Politierecht, bl. 21, of uit het verbod, dat de gemeente regeering zich menge in de zaken der provinciale regeering volgt, dat de provinciale overheid zich mag mengen in de zaken die opgedragen zijn aan de gemeente-overheid? Ook Prof. OPPENHEIM, t. a. p. I, bl. 58 zegt, dat het antwoord op deze vraag een beslist neen moet zijn.

[2]) In de Mem. v. Toel. van art. 141 Prov. Wet lezen wij: Het staat vast, dat de algemeene wetgever zich niet heeft in te laten met de regeling van het provinciaal huishouden. BIJSTERBOS, t. a. p., bl. 320.

[3]) Men zal zeker niet mede willen gaan met den heer VAN HEECKEREN VAN KELL (Zie W. B. A., n°. 754), die van meening is, dat in art. 151 Gem. Wet duidelijk ligt opgesloten de bevoegdheid van de Prov. Staten, om in het prov. belang, ook plaatselijke aangelegenheden te regelen.

[4]) Zie o. a Arrest H. R. 23 Mei 1866, W. 2800.

[5]) Prof. OPPENHEIM, t. a. p. I, bl. 59. „Het Koninklijk vernietigingsrecht en" „het veto der wetgevende macht volgens art. 167 Prov. Wet, vormen het zwaard" „van Damocles voor te heerschzuchtige provinciale autoriteiten."

is, hoc casu zoolang waterstaatswerken tot de gemeentelijke huishouding behooren, is de regeling en het bestuur van die werken aan den raad overgelaten, dit wil zeggen: is de raad, met uitsluiting van ieder ander, meester van den toestand, kan geen hoogere macht iets scheppen, kan geen hoogere macht, zoolang niet eene speciale wet grove verwaarloozing constateert, treden in de plaats van den gemeentelijken wetgever, die zelf moet weten of en hoe hij regelen wil. [1])

Een enkelen keer werd deze regel in het oog gehouden. Zoo besliste bijv. de H. R. bij arrest van den 16en Nov. 1852, W. 1461, dat de prov. wetgever geen reglementen mocht maken op het beheer en het onderhoud van wegen, die geen rechtstreeksche gemeenschap tusschen steden of dorpen daarstellen, daar die zorg behoort tot het plaatselijk huishoudelijk belang en dus het plaatselijk bestuur die verordeningen moet maken; zoo werd het besluit van Gedeputeerde Staten van Gelderland van 12 Februari 1838 (Prov. Blad n°. 20), waarbij het beheer over gemeentegronden en buurtwegen aan poldermeesters was opgedragen, vernietigd bij K. B. van 29 Mei 1866 (Stbl. n°. 81) omdat, gemeentegronden en buurtwegen onderwerpen van gemeentelijk beheer zijnde, Ged. Staten op het gebied waren getreden, bij art. 155 der destijds van kracht zijnde Grondwet van 1815 aan de plaatselijke besturen toegekend.

Dergelijke beslissingen zijn echter uitzonderingen. Regel was, dat de Prov. Staten ongestoord verordeningen en reglementen op gemeentewerken maakten. Werd eene enkele maal hunne bevoegdheid hiertoe betwijfeld, dan werd natuurlijk in de eerste plaats gewezen op het toezicht dat de Prov. Staten op die werken uitoefenen, waaruit immers het recht tot reglementeeren voortvloeit. Het bezwaar, dat, al nam men

---

[1]) OPPENHEIM, t. a. p. I. bl. 58, 61 en 750.

dit laatste aan; de Prov. Staten dan toch niet gemeentelijke belangen mochten regelen, werd op allerlei wijzen weggecijferd. Zoo besliste de H. R. bij arrest van den 23en Mei 1866, W. 2800, «dat uit art. 137 Prov. Wet volgde, dat het toe-» «zicht over de werken, die tot de gemeentelijke huishouding» «behooren, verbonden is met de bevoegdheid tot het maken» «van reglementen en verordeningen, noodig geacht in het» «provinciaal belang». Dit is echter slechts eene bloote bewering. Bij het meergenoemde arrest van 11 Maart 1901, W. 7578, besliste de H. R., dat op den regel, dat toezicht in zich sluit de bevoegdheid om reglementen vast te stellen ten einde de waterstaatswerken aan hunne bestemming te doen beantwoorden, «niet van invloed is de omstandigheid, dat» «het een gemeentewerk betreft, omdat, hoewel het in de» «Gemeentewet neergelegde zelfbestuur der gemeenten zich» «ook uitstrekt tot de gemeentewerken, zulks niet belet,» «dat de provinciale wetgever verordeningen of reglementen» «kan vaststellen, die, terwijl zij van algemeen belang zijn» «voor de geheele provincie, ook te gelijker tijd de plaatselijke» «belangen der individueele gemeenten raken, met dit gevolg,» «dat de plaatselijke verordening voor de provinciale moet» «wijken». [1])

Ook de Adv.-Gen. Noyon had in zijne conclusie de bevoegdheid der Prov. Staten aangenomen, omdat, zoo aan de Prov. Staten het reglementeeren «ook op het stuk van het» «wegenbeheer is opgedragen, dit moet gelden voor alle» «wegen in de provincie, misschien dan met uitzondering»

---

[1]) Een dergelijke meening vinden wij op eenigszins andere gronden verdedigd in Themis 1877, bl. 317. Na een betoog, dat toezicht het recht tot reglementeeren in zich sluit, lezen wij: „Evenmin als het oppertoezicht des Konings" „over alle wegen des Rijks, het toezicht der Prov. Staten uitsluit, evenmin sluit" „het oppertoezicht der Prov. Staten over alle wegen in de provincie, het toezicht" „der gemeentebesturen uit over hunne wegen." Dit nu is kennelijk onjuist. Verba valent usu. De gemeentebesturen hebben geen toezicht over de gemeentewegen, maar de regeling en het bestuur.

«van de Rijkswegen, daar het wegenbeheer ook een pro-» «vinciaal belang is, en de gemeenteraad zich krachtens» «art. 153 der Gemeentewet heeft te onthouden of krachtens» «art. 151 heeft te wijken voor elke provinciale bemoeïng.» Waarom wil Mr. NOYON misschien de Rijkswegen uitzonderen? Toch zeker omdat, als wegen en werken Rijkswegen en Rijkswerken zijn, het beheer van die wegen en werken een Rijksbelang is, maar geen provinciaal belang. Maar als wegen en werken nu gemeentewegen en gemeentewerken zijn, waarvan dus de regeling en het bestuur aan den raad is overgelaten, is het beheer over die gemeentewegen en werken dan geen gemeentebelang? Of kan men hier splitsen? Kan men aannemen dat, als een werk — bijv. een weg — behoort tot de gemeentehuishouding, het bepalen van de breedte van dien weg regeling is van provinciaal belang en dus door de Prov. Staten zou kunnen geschieden? Dit is m. i. onmogelijk. [1]) Men zou dan een werk het eene oogenblik een deel van de gemeentelijke huishouding, het andere oogenblik een deel van de provinciale huishouding oordeelen. Behoort een werk tot de gemeentelijke huishouding, dan beoogen de verordeningen die den toestand van dat werk betreffen, gemeentebelang. M. i. gaat het dan ook niet aan met Mr. POLIS te zeggen: «Wel is waar, dat ook de» «gemeenteraad krachtens art. 135 Gemeentewet bevoegd is» «reglementen omtrent de waterleidingen in de gemeenten te» «maken, maar die bevoegheid sluit die van de Prov. Staten» «niet uit». [2]) Is de gemeenteraad immers krachtens art. 135

[1]) Te recht zegt Mr. SCHEPEL, t. a. p., bl. 375: „kan men zeggen, dat het aan" „de provincie vrijstaat, een zoodanig gedeelte van het beheer der gemeentewegen" „tot haar huishouding te brengen als haar in het provinciaal belang wenschelijk" „voorkomt? Een dergelijke redeneering zou niet juist zijn. De provinciale wet" „brengt onder beheer der Staten de provinciale, de Gemeentewet onder beheer" „der gemeenten de gemeentewegen. De wetten vatten het beheer der wegen als" „een geheel op; een weg is òf provinciale weg òf gemeenteweg en dient derhalve" „òf door de provincie òf door de gemeente in zijn geheel te worden beheerd".

[2]) W. 4672.

Gmeentewet bevoegd, dan is dit, omdat die plaatselijke verordeningen omtrent de waterleidingen de huishouding der gemeente betreffen, omdat dus die waterleidingen tot de huishouding der gemeente behooren en dan sluit die bevoegdheid van den gemeenteraad, die van de Prov. Staten uit. Behooren de werken tot de provinciale huishouding, dan zijn natuurlijk alleen de Prov. Staten bevoegd en is de bevoegdheid van den gemeenteraad uitgesloten.

Toen de Provinciale Staten nu beheersregelen gaven omtrent gemeentewerken, was het eerste gevolg hiervan, dat de plaatselijke verordeningen die omtrent de gemeentewerken beheersregelen gaven, van rechtswege ophielden te gelden. Bovendien mocht de raad, ook voor het vervolg, niet meer verordeningen betreffende die werken maken. [1]) Daarom gaven sommige provinciale reglementen aan de gemeenteraden de bevoegdheid aanvullende plaatselijke verordeningen te maken. [2]) Te recht m. i. zegt de Gemeentestem, n°. 2369, dat dit in strijd is met art. 141 Prov. Wet. Volgens art. 142 Grondwet 1887 (art. 138 Grondwet 1848) zal de wet, maar niet de Prov. Staten, de bevoegdheid van de gemeentebesturen regelen. Artt. 150 en 151 Gemeentewet hebben het geregeld en de Prov. Staten mogen hierop geen uitzonderingen maken, zij mogen niet afwijken van de wet. Dat zou alleen de wetgever mogen doen. [3]) Maar hoe dit ook zij,

---

[1]) Zie artt. 150, 151 en 152 Gemeentewet. Deze, om zoo te zeggen, wettelijke hierarchie rust echter op de veronderstelling, dat het provinciaal gezag alleen prov. belangen zal regelen.

[2]) Zoo luidt art. 8 van het bij K. B. van 19 Juni 1878 n°. 15 goedgekeurde reglement tot regeling van het toezicht der Staten op de waterstaatswerken in de provincie Friesland, dat onverminderd de bijzondere bepalingen van plaatselijke verordeningen, bij het onderhoud der in dit reglement bedoelde werken, de navolgende algemeene voorschriften zullen moeten worden opgevolgd.

BOOGAARD, 15e vervolg, bl. 74.

[3]) Prof. OPPENHEIM, t. a. p., bl. 327, en Mr. SCHEPEL in Gemeentestem, n°. 2374 vlg, nemen de bevoegdheid der Prov. Staten hiertoe aan, daar de Prov. Staten huns inziens geen bevoegdheid aan den raad toekennen, maar slechts hun eigen regeling afbakenen.

als wij bedenken, dat art. 144 Grondwet 1887 (art. 140 Grondwet 1848) bepaalt, dat aan den raad de regeling en het bestuur van de huishouding der gemeente wordt overgelaten en, dat hij de verordeningen maakt, die hij in het belang der gemeente noodig oordeelt, maakt het op zijn minst een vreemden indruk, in provinciale reglementen, bijv. in art. 64 van het Groningsch reglement op het toezicht der wegen [1]) te lezen, dat aan de gemeentebesturen wordt vrijgelaten, zoo noodig, op het onderhoud enz. der wegen en verdere voorwerpen onder hun beheer, verordeningen te maken, mits niet strijdende met het reglement.

Voor wij verder gaan eene opmerking. Het hier betoogde geldt alleen de provinciale verordeningen, welke het onderhoud der waterstaatswerken betreffen, maar niet die provinciale verordeningen, die betreffen hetgeen bijv. op den weg geschiedt, die politiebepalingen bevatten wat betreft waterstaatswerken. De eerste kunnen, zooals wij zagen, van geen ander gezag uitgaan dan van dat tot welks huishouden die werken behooren. [2]) Als een weg, een vaarwater, tot de gemeentehuishouding behoort, is de breedte van dien weg, van dat vaarwater, een gemeentebelang en kan dus alleen de raad verordeningen omtrent die breedte maken. Bij de tweede categorie van verordeningen is het echter eene geheel andere zaak. Daar kan zeer goed scheiding gemaakt worden. Als bijv. een weg behoort tot de gemeentelijke huishouding, dan kan hetgeen op den weg gebeurt, bijv. de veiligheid van het verkeer, zeer goed een provinciaal of een Rijksbelang zijn. Het beheer of de zorg voor den weg

---

[1]) BOOGAARD, 17e vervolg, bl. 72.

Mr. SCHEPEL, t. a. p, bl. 293, noemt dit artikel kenmerkend voor het feit, hoe er van de autonomie der gemeente niets overblijft.

[2]) Zie Missive van den M. v. Binn. Z. d. d. 19 Mei 1853 bij OOSTERWIJK. De Gemeentewet, bl. 782.

ROëLL, t. a. p., bl. 112, 122 vlg.

heeft met de bepalingen omtrent hetgeen op den weg geschiedt, niets te maken; er is dus een kenmerkend verschil tusschen verordeningen betreffende den toestand der waterstaatswerken [1]) en verordeningen die het verkeer betreffen. Alleen in de toepasselijkheid der bepalingen betreffende het lichaam en niet in de toepasselijkheid van die betreffende het verkeer, komt het provinciaal karakter van den weg voor den dag, zegt zeer juist de Memorie van Toelichting [2]) van het Geldersch Reglement op de wegen, voetpaden en tramwegen in die provincie, goedgekeurd bij K. B. van 25 Nov. 1884 n°. 5. [3]) Dientengevolge verklaart het reglement dan ook de voorschriften, die den toestand van het lichaam der wegen beheerschen, alleen van toepassing voor de wegen behoorende tot het provinciale huishouden, de bepalingen die het verkeer betreffen echter ook van toepassing op niet provinciale wegen. [4])

Dit moet ook in het oog worden gehouden bij den aanleg van tramwegen. Ook hier moeten onderscheiden worden de politiebepalingen, die ten opzichte van die vervoermiddelen noodig zijn en de bepalingen, die betrekking hebben op den aanleg der tramwegen en hunne exploitatie als zoodanig. [5]) Tot het maken van verordeningen van de eerste soort moeten de Prov. Staten bevoegd worden geacht, ook wanneer het

---

[1]) Vooral bij de wegen is steeds zeer scherp onderscheid gemaakt tusschen de zorg voor de goede gesteldheid van den weg, de voirie, en de zorg voor al wat overigens op de wegen voorvalt, bijv. de veiligheid op de wegen. Zie voor het begrip „voirie" bij MENALDA, Iets over den aanleg van Tramwegen. Leiden. 1887, bl. 88 vlg.

[2]) Bijdragen XXVII, bl. 316.

[3]) BOOGAARD, 21e vervolg, bl. 235.

[4]) Ook deze verordeningen hebben natuurlijk niets te maken met het toezicht der Prov. Staten op de wegen. De Prov. Staten geven hier eenvoudig verordeningen in het provinciaal belang, in dit geval de veiligheid op de wegen. Zie wetsontwerp, tot verzekering van veilig verkeer op openbare wegen. Memorie van Antwoord. Hand. 2e Kamer der Staten-Generaal. 1899—1900. Bijl. 18, bl. 2.

[5]) Bijdragen XXV, bl. 334.

Rijkswegen en gemeentewegen betreft. [1]) De Prov. Wetgever immers, het veilig verkeer langs die wegen een provinciaal belang achtende, is bevoegd de verordeningen te maken, die hij in dat belang noodig oordeelt. De eischen die dat belang stelt, geven de grens aan waarbinnen het provinciaal gezag zich moet bewegen. Slechts dat mag worden bepaald, wat tot verzekering der veiligheid strekt, niets meer. [2]) Maar bepalen de Prov. Staten zich daartoe, dan zijn zij ook volkomen bevoegd. Zoo bepaalden bijv. de Prov. Staten van Noordbrabant volkomen te recht, ook voor de gemeente- en de Rijkswegen, met welke maximum snelheid moest gereden worden, welke rem- en seintoestellen gebezigd moesten worden, welke lichten, enz. [3]) Dit geldt ook voor het geval, dat vergunning van de Staten voor den tramaanleg vereischt is. Bij Rijks- en gemeentewegen mag die vergunning alleen worden afhankelijk gemaakt van het belang der algemeene veiligheid. [4]) Te recht keurt dan ook Mr. Röell art. 20 van het in 1881 door de Staten van Zeeland vastgestelde reglement op de tramwegen [5]) af, welk artikel, bepalende, dat de concessionaris zal moeten gedoogen, dat van zijne lijnen ook door andere ondernemingen worde gebruik gemaakt, niet past in eene provinciale politieverordening die ook geldt voor andere dan provinciale wegen.

---

[1]) De Prov. Staten zijn in het algemeen daartoe bevoegd. Wat door het hooger gezag is geregeld, is natuurlijk aan de regeling van den provincialen wetgever onttrokken. Zie bijv. K. B. 31 Juli 1880. Stbl. n°. 121, houdende bepalingen ter verzekering der veiligheid van de reizigers met openbare middelen van vervoer. Ook hier, evenals overal elders, moet de wettelijke hierarchie in het oog worden gehouden.

[2]) Menalda. t. a. p, bl. 84.

[3]) Zie artt. 17 en 19 van het Reglement van politie op het gebruik der openbare wegen in de provincie Noordbrabant, goedgekeurd bij K. B. 4 Februari 1882 n°. 9.

Boogaard, 19° vervolg, bl. 34.

Zie ook Bijdragen XXV, bl. 348.

[4]) Bijdragen XXV, bl. 349.

[5]) Boogaard, 18° vervolg, bl. 208.

Ten opzichte van de tweede categorie van bepalingen, nl. van die welke betrekking hebben op den aanleg der vervoermiddelen, moet een ander standpunt worden ingenomen. Tot het uitvaardigen van deze verordeningen is alleen bevoegd de macht, die aan het hoofd staat van de huishouding waartoe de wegen behooren. Zijn het gemeentewegen, dan is het een gemeentebelang, dat de goede gesteldheid dier wegen niet benadeeld wordt door tramweg-aanleg, en alleen de raad zal de verordeningen mogen maken, die hij in dat belang noodig oordeelt [1]), hij zal de voorwaarden kunnen vaststellen, die dat belang eischt [2]), welker vervulling eene compensatie is voor de inbreuk op den goeden toestand van den weg. [3])

Vatten wij nu den draad van ons betoog weder op. Wij zagen, dat de Prov. Staten zich slechts met de regeling van provinciale belangen mogen bezighouden, maar dat de regeling en het bestuur van de gemeentehuishouding aan den raad is overgelaten, dat de Prov. Staten echter buiten hunne sfeer zijn getreden en strijd met het stelsel en verschillende artikelen der Gemeentewet dan ook niet kon uitblijven. [4]) Hoe kan men bijv. met het oog op art. 144 Grondwet en de artt. 135 en 141 Gemeentewet, welk laatste artikel bepaalt, dat de raad het aanleggen of verbeteren van gemeentewerken beveelt [5]), verdedigen bepalingen als art. 23 van het bij K. B.

[1]) Het behoeft geen betoog, dat het beleggen van wegen met spoorstaven, de bruikbaarheid van den weg zeer kan schaden, door het doen ontstaan van verzakkingen, enz. Bijdragen XXV, bl. 337.

[2]) Ten onrechte wilde dus het prov reglement in Zuidholland Ged. Staten uitsluitend bevoegd verklaren den aanleg van tramwegen toe te staan. SCHEPEL, t. a p., bl. 375.

[3]) MENALDA, t. a. p., bl. 83.

[4]) Mr. SCHEPEL, t. a. p., bl. 276—294, heeft het zondenregister der wegenreglementen opgemaakt. Bij het volgende heb ik daarvan gebruik gemaakt.

[5]) Niet alleen is de raad de eenige macht, die het aanleggen of verbeteren van gemeentewerken kan bevelen, maar de raad is ook volkomen vrij te doen aanleggen of verbeteren op de wijze, waarop hij dat voor het belang der gemeente noodig oordeelt.

van 5 Augustus 1868 n°. 55 goedgekeurde reglement op de waterleidingen in de provincie Drenthe, [1]) waarbij bepaald wordt, dat zonder voorafgaande vergunning van Ged. Staten geen nieuwe waterleidingen mogen worden aangelegd, geen verandering mag worden gebracht in den bestaanden loop der waterleidingen, enz.? Hoe art. 15 van het Zuidhollandsche Reglement op de wegen en voetpaden [2]), dat bepaalt, dat geen aanleg van wegen, voetpaden en kunstwerken geschiedt dan na voorafgaande vergunning van Ged. Staten? [3])

En als men art. 141 Gemeentewet beschouwt in verband met art. 230 Gemeentewet. Hetzij men meent, dat «de aan de gemeente behoorende» beteekent «de aan de gemeente in eigendom toebehoorende» wegen, straten enz., hetzij men meent, dat dit artikel het oog heeft op die zaken, tot welke de gemeente in eene betrekking van zuiver publiekrechtelijken aard staat, in allen gevalle heeft men hier eene categorie van wegen, waarvan de Gemeentewet onderstelt, dat de raad naar goedvinden over het bestemd zijn ten openbaren dienste zal oordeelen. [4]) Het besluit van den raad, waarbij zij verklaard worden niet meer ten openbaren dienste bestemd te wezen, betreft geen burgerlijke rechtshandeling en kan dus ook niet volgens art. 141 der Grondwet aan de goedkeuring der Staten worden onderworpen. Het besluit daartoe, kan slechts door den Koning worden geschorst of vernietigd. [5]) Vele provinciale reglementen nu bepalen, dat de liggers de openbaarheid bewijzen, dus elke weg, die in den ligger is opgenomen, is een openbare weg, geen weg

---

[1]) BOOGAARD, 5e vervolg, bl. 106.

[2]) BOOGAARD, 26e vervolg, bl. 7.

[3]) Zooals wij zeiden is de raad vrij om aan te leggen, zooals zij wil; onjuist is dan ook art. 35, § 2, van het, bij K. B. van 28 Dec. 1886 n°. 37, goedgekeurde Zeeuwsche Reglement op de wegen, waarbij de wijze van samenstelling der kunstbedekking aan de goedkeuring van Ged. Staten wordt onderworpen. BOOGAARD, 23e vervolg, bl. 256.

[4]) SCHEPEL, t. a. p., bl 278.

[5]) v. OOSTERWIJK, t. a. p., bl. 1154.

zal dit openbaar karakter verliezen zonder van den ligger te zijn afgevoerd.[1]) Dit bepalen, dat een weg zijn publiek karakter verloren heeft, dit afnemen dus van den ligger, zal moeten geschieden door dezelfde autoriteit als die, welke den weg op den ligger gebracht heeft. Naarmate Ged. Staten dus den ligger vaststellen of goedkeuren, moeten dus Ged. Staten het besluit nemen tot het afvoeren van den ligger of moeten zij het daartoe strekkende besluit van den gemeenteraad goedkeuren.[2]) Als dit nu het geval is en dus Ged. Staten door eenvoudig te weigeren den ligger te wijzigen of het besluit van den gemeenteraad goed te keuren, den toestand kunnen doen voortbestaan, waar blijft dan de bevoegdheid der gemeentebesturen uit art. 230 Gemeentewet voortvloeiende?[3]) Maakt de raad van zijne bevoegdheid gebruik, dan is zijn besluit in strijd met het provinciaal reglement,[4]) dan treedt de raad in hetgeen van provinciaal belang is. Zoo werd, toen de gemeenteraad van Leeuwarderadeel besloten had eene gemeentevaart niet meer voor den openbaren dienst te bestemmen, bij K. B. van den 23en April 1895 overwogen, «dat dit» «Raadsbesluit niet kan geacht worden, genomen te zijn» «krachtens art. 230 Gemeentewet, omdat de bestemming van» «deze vaart door de bepalingen van het prov. reglement» «wordt beheerscht en de gemeenteraad derhalve tot het» «nemen van eenig besluit, die vaart betreffende, alleen» «bevoegd is, wanneer dit op de voorschriften van het» «prov. reglement steunt».[5]) Blijkt hieruit niet het ongezonde van den toestand? De vaart behoorde tot de gemeentelijke huishouding, was een gemeentevaart. Mocht nu de bestemming van deze vaart door de bepalingen van een provinciaal

---

[1]) Schepel, t. a. p., bl. 277.

[2]) Zie Mildeꝛs, Liggers van openbare wegen. Leiden. 1888, bl. 28.

[3]) Aldus vraagt te recht Mr. Roell, t. a p., bl. 210.

[4]) K. B. 24 Nov. 1885, Stbl. nº. 194.

[5]) Beucker Andreae. De onderhoudsplicht van vaarten onder beheer der gemeenten in Friesland. Leiden. 1898, bl. 114 vlg.

reglement worden beheerscht? Was de raad niet krachtens art. 230 Gemeentewet bevoegd het bedoelde besluit te nemen? Mocht die door de wet gegeven bevoegdheid worden afhankelijk gesteld van voorschriften van een prov. reglement?

Ook wat het onderhoud der gemeentewerken en den onderhoudsplicht der gemeenten betreft, worden vele onwettige bepalingen in de prov. reglementen gevonden. Men moge van oordeel zijn, dat Prov. Staten bevoegd zijn om bij verordening onderhoudsplicht op te leggen, indien het provinciaal belang den goeden toestand van een werk eischt,[1]) men moge meenen, dat de Prov. Staten hierbij niet treden op het grondwettig terrein der onteigening,[2]) steeds zullen toch de bepalingen der wet in het oog moeten worden gehouden, steeds zal men moeten bedenken, dat de wet het onderhoud der gemeentewerken en den onderhoudsplicht der gemeenten heeft geregeld. Wat dit laatste betreft is het voldoende er op te wijzen, dat alleen door de wet aan de gemeente uitgaven kunnen worden opgelegd.[3]) Maar er is meer. Art. 231 Gemeentewet regelt het onderhoud der gemeentewerken volledig. Behoudens bestaande wettige verplichtingen van anderen, is het onderhoud der in het vorig artikel bedoelde werken, d. z. de aan de gemeente behoorende, een gemeentelast. Wij zagen dat er strijd is, of «aan de gemeente behoorende» beteekent «aan «de gemeente in eigendom behoorend» of «tot de huis-» «houding der gemeente behoorend». M.i. moet aan de tweede, de ruimere opvatting de voorkeur worden gegeven.[4]) De

[1]) W. B. A. n^os. 1997, 1772. Themis 1896, bl., 498, vlg. Schepel, t. a. p., bl. 38.

[2]) Schepel, t. a p., bl. 20, vlg.

[3]) Buys, t. a. p. III, bl. 255.

[4]) Oppenheim, (1e druk) t. a. p, bl. 368.

Zie voor de verschillende meeningen Beerdenis van Berlekom, Het onderhoud van gemeentewerken door de gemeente. Leiden 1886, bl. 8, vlg.

Zie Schepel, t. a. p., bl. 211, waar zeer afdoende betoogd wordt, dat de gemeentewetgever, eigendom van zaken ten publieken dienste bestemd, niet mogelijk achtte.

vraag is trouwens voor dit onderwerp van weinig belang. In allen gevalle immers bepalen artt. 179*h* en 205*l*, dat de instandhouding van die gemeentewerken een gemeentelast is. [1]) Het eenige verschil is, dat, bij eene enge opvatting van art. 231 Gemeentewet, alleen voor de aan de gemeente in eigendom behoorende werken onderhoudsverplichtingen van anderen mogelijk zijn. [2])

Niet alleen de onderhoudsplicht van de gemeente is door de wet gefixeerd, maar ook de onderhoudsplicht van anderen. Het onderhoud van gemeentewerken immers is ten laste der gemeente, behoudens bestaande wettige verplichtingen van anderen. Hoezeer men het billijk vond, dat, wat ten gebruike van allen bestaat, op gemeene kosten wordt onderhouden, meende men echter, dat, waar de verplichting tot onderhoud krachtens vroegere overeenkomst of eenigen anderen rechtsgrond op bijzondere personen of erven rust, die grond niet alleen door invoering der nieuwe wet moest vervallen. [3]) Vandaar de tegenwoordige redactie van art. 231 Gemeentewet, waardoor dus de bestaande wettige verplichtingen in stand bleven. Men kan nu van meening verschillen over de beteekenis van «wettige», men kan meenen, dat die verplichtingen alleen kunnen worden aangenomen waar zij het gevolg zijn van overeenkomst of anderen privaatrechtelijken titel, of men kan van oordeel zijn, dat daarmede ook bedoeld zijn verplichtingen, die door gewoonte waren ontstaan of bij verordening waren opgelegd, welke laatste meening ook mij voorkomt de juiste te zijn met het oog op

---

[1]) Röell, t. a. p. bl. 118.

[2]) Onjuist is dan ook de meening van den H. R. (Arrest 19 Oct. 1874 W. 1329), dat, artt. 230 en 231 Gem. Wet alleen betreffende de aan de gemeente in eigendom behoorende werken, de gemeentewetgever vrij is, de onderhoudsplicht van de tot de huishouding der gemeente behoorende werken, niet onder art. 231 vallende, te regelen.

[3]) Zie Mem. v. Toel. ad. art. 231 Gemeentewet.
Oosterwijk, t. a. p. bl. 1174.

de bovenaangehaalde woorden van de Memorie van Toelichting en met het oog op de geschiedenis van het artikel, daar immers het artikel met de woorden «behoudens bestaande wettige verplichtingen van anderen» is aangevuld, naar aanleiding van een door de Staten van bijna alle provinciën geuit verlangen, dat de destijds bestaande verplichtingen tot onderhoud zouden worden gehandhaafd. [1]) Wat echter als vaststaande mag worden aangenomen is, dat de in art. 231 bedoelde verplichtingen van anderen alleen slaan op die, welke op het oogenblik van de invoering der Gemeentewet bestonden. [2]) Duidelijk blijkt dit uit de Memorie van Toelichting en de bovenvermelde geschiedenis.

Wat nu was de taak van den provincialen wetgever ten opzichte van deze materie? Zonder eenigen twijfel, zich te onthouden van het geven van regels, hetgeen art. 141 Prov. Wet ten duidelijkste beveelt. En bovendien, wat zou de strekking van die provinciale regelen zijn. Eene herhaling van het door de Rijkswet geregelde zou overbodig zijn en bovendien gevaarlijk, daar er allicht eene afwijking van de voorschriften der Gemeentewet in zou worden gezien [3]).

Toch hebben de prov. reglementen ook dit verboden terrein betreden en ook hier is dus botsing met de Gemeentewet niet uitgebleven. Bijv. art. 11 van het bij K. B. van den 5den Augustus 1868 n° 55 goedgekeurde Drentsche Reglement op de waterleidingen bepaalt, dat «het onderhoud der water-«leidingen is ten laste van de aangelande eigenaren, tenzij»

---

[1]) Zie hierover de zeer belangrijke missive van den Minister van Binnenlandsche Zaken, voorkomende in het Provinciaal Verslag van 1879 van de provincie Utrecht. Bijdragen XXIV, bl. 371.

[2]) Onjuist vind ik dan ook de meening van den Hoogen Raad (Arrest 16 Nov. 1869 W. 3170), dat "bestaande" hier niet beteekent "op het oogenblik van de" "invoering der gemeentewet bestaande wettige verplichtingen" daar het buiten allen twijfel ligt, dat eene bestaande wettige verplichting, dengene op wien zij rust, verbindt, onverschillig op welk tijdstip de wettige verplichting ontstaan is.

[3]) Bijdragen XXII, bl. 226.

«anderen daarmede bezwaard zijn».[1]) Artt. 12 en 21 van het bij K. B. van den 28sten Augustus 1875 n°. 8 goedgekeurde Groningsche Reglement op het toezicht der wateren, bruggen en waterwerken [2]) bepalen, dat tot het onderhoud der scheepvaartkanalen de eigenaars van die kanalen gehouden zijn; tot het onderhoud van alle overige wateren en werken zij, die bij de invoering van dit reglement daarmede zijn belast. Zijn er geen onderhoudsplichtigen volgens deze regelen, dan is de gemeente belast met het onderhoud (behalve bij waterschapswerken). Art. 9 van het bij K. B. van 19 Maart 1880 n°. 9 goedgekeurde Groningsche wegenreglement [3]) luidt: «de verplichting tot onderhoud der wegen rust op» «degenen, die bij de invoering van dit reglement daarmede» «belast zijn. Voor zooverre geene zoodanige onderhouds-» «plichtigen bestaan, behoort het onderhoud aan de gemeente.» Eene dergelijke bepaling bevat art. 11 van het bij K. B. van 21 December 1884 n°. 16 goedgekeurde Drentsche wegenreglement [4]). Zoo ook art. 37 § 1 en § 2 van het bij K. B. van 28 Dec. 1886 n°. 37 goedgekeurde Zeeuwsche wegenreglement [5]). Bovendien bepaalt art. 37 § 3, dat ten opzichte van de wegen, wier gewoon onderhoud eene verplichting van de aanpalende landgebruikers als zoodanig is, al wat daaraan moet worden verricht boven het gewone onderhoud, ten laste blijft van de gemeente. Zonderling is ook art. 15 van het bij K. B. van 11 Februari 1886 n°. 9 goedgekeurde Limburgsche Reglement op de waterlossingen,[6]) dat bepaalt, dat het onderhoud van de waterlossingen, voor de helft harer breedte, ten laste is van de eigenaren der

---

1) BOOGAARD, 5e vervolg, bl. 101.
2) BOOGAARD, 12e vervolg, bl. 146.
3) BOOGAARD, 17e vervolg, bl. 72.
4) BOOGAARD, 21e vervolg, bl. 278.
5) BOOGAARD, 23e vervolg, bl. 250.
6) BOOGAARD, 23e vervolg, bl. 39.

aan de waterlossingen grenzende perceelen, voor zoover de verplichting niet op anderen of, ingevolg art. 231 der Gemeentewet, op de gemeente of eindelijk op een waterschap rust.

De onjuistheid van deze bepalingen behoeft niet veel betoog, nu wij hiervoor aantoonden, dat het duidelijke stelsel der Gemeentewet is, dat, waar het geldt den onderhoudsplicht van tot de huishouding der gemeente behoorende werken, moet nagegaan worden, of er tijdens de invoering der Gemeentewet wettige verplichtingen van anderen bestonden en zoo niet, dat dan de gemeente tot onderhoud verplicht is. Hoe dan bijv. eene bepaling, dat de aangelande eigenaren verplicht zijn tot onderhoud? Worden door bepalingen als: «het onderhoud rust op hen, die tijdens de invoering van» «dit reglement daarmede belast zijn» niet gehandhaafd verplichtingen, die na 1852 onwettig zijn opgelegd of door het gebruik feitelijk zijn ontstaan? Zijn deze bepalingen, voor zoover het gemeentewerken geldt, te verdedigen? En de veelvuldig voorkomende bepaling: «Voor zooverre geen zoodanige» «onderhoudsplichtigen bestaan, behoort het onderhoud aan» «de gemeente»? Dit geldt ook voor niet-gemeentewerken. Geeft art. 231 Gemeentewet niet de voorwaarden aan, waaraan de werken moeten voldoen, opdat het onderhoud een gemeentelast zij? Komt de onjuistheid niet aan het licht bij het K. B. van 5 Sept. 1892 n° 26, Raad van State, Geschillen van Bestuur 1892, bl. 678? De zaak was deze Ged. Staten hadden de gemeente Axel als onderhoudplichtige van eenen weg aangewezen. De gemeente kwam in beroep. Bij het K. B. werd beslist, dat wegens het ontbreken van andere onderhoudsplichtigen de gemeente Axel te recht door Ged. Staten van Zeeland met het onderhoud van den weg in geschil is belast, daar immers art. 37 § 2 van het wegenreglement bepaalt, dat voor zoover geen andere onderhoudsplichtige bestaat, het onderhoud van de wegen en van de kunstwerken

ten laste van de gemeente is. Zooals wij boven reeds zeiden, had de onderhoudsplicht van de gemeente Axel alleen mogen worden aangenomen, op grond van de voorwaarden, in art. 231 Gem. Wet daaraan gesteld.

Nu nog een enkel woord over de onwettige bemoeiingen van den provincialen wetgever met de zorg voor de goede gesteldheid van de werken, die tot de huishouding der gemeenten behooren. Vele provinciale reglementen dalen bij dit onderwerp, dat, wij zagen het hierboven, geheel buiten hunne sfeer ligt, tot de kleinste bijzonderheden af. Zoo vinden wij bepalingen aangaande de breedte der wegen, de bevloering, de hellingen der opritten, de diepte en breedte der vaarten, den tijd wanneer zij moeten geschouwd worden, de hoogte van de poorten der bruggen, de hoogte der leuningen, de kleur, enz. Bij het nagaan der reglementen zal men zien, dat het niet moeilijk is deze weinige voorbeelden met zeer vele te vermeerderen.

Deze onwettige bemoeiingen der Prov. Staten zijn de consequentie van het uitgebreide begrip van het «toezicht». Daardoor immers kwam men tot eene bevoegdheid der Prov. Staten, waarvoor noch Grondwet, noch wet plaats lieten. Bij de Rijkswaterstaatswerken werd daar steeds op gelet, bij de Gemeentewaterstaatswerken niet. En toch, bij de laatste kan allerminst aan de Prov. Staten eene groote plaats worden ingeruimd. Te recht immers vraagt Mr. DE HARTOG in Themis 1896, bl. 502 vlg., of de Grondwet hier wel aan de eigenlijk gezegde Gemeentewaterstaatswerken heeft gedacht, of het niet waarschijnlijk is, dat de Waterstaat, sinds 1814 het voorwerp van een bijzonder grondwetshoofdstuk, een der eerste nationale belangen, bestuurd door eene bijzondere administratie, alleen die belangen van waterkeering en waterlossing en verkeer omvat, die van algemeen belang zijn of op het algemeen belang influenceeren, niet ook die, welke louter gemeentebelangen betreffen. De Grondwet van 1815

(1840) heeft het alleen over een Rijks-, provincialen- en collegialen waterstaat [1]). Wel spreekt de Grondwet van werken door gemeenten bekostigd en beheerd, doch hiermede werden bedoeld, werken van meer algemeen belang, tijdens de Republiek der Vereenigde Nederlanden bij gemis van eenheid door de plaatselijke autoriteit aangelegd.

Hoe dit zij, de wet laat geen plaats voor eene andere bevoegdheid der Prov. Staten dan die, welke uit het «toezicht» voortvloeit. In plaats van zich gewelddadig ruimte te verschaffen, hadden de Prov. Staten liever hun kracht moeten zoeken in de verzekering van het toezicht. Wij komen op dit laatste later nog terug; hier diene voorloopig het volgende: Dat de Staten toezicht hebben, wil, zooals wij boven getracht hebben aan te toonen, zeggen, dat zij te zorgen hebben voor de uitvoering van de door de wet gestelde regels, dat zij moeten waken dat de hoogere belangen door de lagere machten niet geschaad worden, dat zij bij verzuim optreden en dwingen tot handelen, enz. Dat is dus de macht, die hun in het eerste gedeelte van art. 192 Grondwet 1848 wordt gegeven. Dit artikel nu heeft eene attributieve strekking, immers ook voor de hier behandelde materie, geldt art. 134 Grondwet 1887 (art. 140 Prov. Wet) en krachtens dit artikel mogen dus de Prov. Staten de verordeningen en reglementen maken die zij voor het hun opgedragen toezicht noodig oordeelen, die zij noodig oordeelen voor de verzekering van hun toezicht, opdat het werkelijk zij een *toezicht*, geen *toekijken*, mogen zij bijv. het opmaken van liggers bevelen, enz. De Prov. Staten nu hebben vooral hun toezicht over de wss. verzekerd. [2]) Bij het maken van de waterschapsreglementen,

[1]) Indien men bij den Waterstaat ook aan de gemeentewerken dacht, waarom werd dan nooit in 1850 opgemerkt, dat hier een tweeërlei toezicht der Prov. Staten in het leven werd geroepen, immers de Prov. Staten hebben over die werken ook toezicht volgens § 2 Hoofdstuk IV, Tweede Afdeeling der Prov. Wet.

[2]) Zie hierover het meergemelde uitstekende werk van Mr. E. DE VRIES. Het toezicht van hooger gezag op de waterschappen volgens hunne reglementen.

werd natuurlijk aan dit belangrijke punt de aandacht gewijd. Bijna in elk algemeen reglement vinden wij hierover een afzonderlijk hoofdstuk. [1])

Maar ook ter verzekering van hun toezicht over de wateren, bruggen, enz hebben de Prov. Staten hunne macht aangewend. In de verschillende provinciale reglementen op de waterleidingen, op de wegen, enz. vinden wij dan ook bepalingen, die dat doel hebben. Bijv. de bepalingen omtrent de liggers. Afgezien van de vraag, welke bewijskracht de Prov. Staten aan de liggers kunnen toekennen, zal het voor de uitoefening van het toezicht toch wel in de eerste plaats noodig zijn, dat de Prov. Staten weten, welke werken, wegen, enz. openbaar zijn, [2]) en op wie en tegen wie het toezicht moet worden uitgeoefend. [3]) Om de voor de uitoefening van het toezicht noodige kennis van den toestand te verkrijgen, moeten dus de Prov. Staten liggers opmaken of laten opmaken.

Nu dient er echter op te worden gelet, dat er zich vele gevallen voordoen, waar ter verzekering van een behoorlijk toezicht van het gewestelijk bestuur, meer dan een provinciaal reglement, maar een regel van hooger gezag uitgegaan, wordt vereischt. [4]) Indien bijv. een gemeente of een waterschap tot uitvoering van een werk verplicht is, [5]) zal het

---

[1]) Loosjes, t. a. p. bl. 194. vlg.

[2]) Immers ten gevolge van die hoedanigheid vallen de werken onder het toezicht der Staten.

[3]) Milders, t. a. p. bl. 80.

[4]) Bijdragen XXVI, bl. 131

[5]) Natuurlijk niet als het een waterstaatswerk is, dat behoort tot de huishouding der gemeente en de verplichting alleen steunt op de zorg van het bestuur der gemeente voor hare huishouding. (Vergelijk art. 38 al. 4 Wet 10 Nov. 1900 Stbl. n° 176.) Kan men daar wel van verplichting spreken, of is bevoegdheid het juiste woord. Ligt dit niet in de eerste zinsnede van art. 140 (art. 144) Grondwet '48 ('87)? Daar is dus van een zorg, dat verplichtingen worden nagekomen, geen sprake. Wel natuurlijk, als bijv. door het Rijksgezag bij concessie- of subsidieverleening, voorwaarden aan de gemeenten zijn opgelegd.

gewestelijk bestuur krachtens zijn toezicht kunnen bevelen, dat aan die verplichting voldaan worde. Maar indien dan het waterschap of die gemeente weigerachtig is, kan in dat geval het gewestelijk bestuur de middelen aanwenden, om de naleving der bevelen krachtens het toezicht gegeven, te verzekeren en desnoods af te dwingen? En als de wet rechten schenkt? Wanneer dan bijv. de gemeente krachtens die door de wet geschonken rechten handelt, hoe kan dan het toezicht waken, dat door die handelingen geen belangen geschaad worden, dan krachtens de wet? Omdat de Prov. Staten toezicht hebben, mogen zij toch geen inbreuk maken op de door de wet ingestelde ordening.

Overal waar het bestuur door de wet is geregeld, vinden wij dus deze onmacht der Prov. Staten en is de tusschenkomst van den wetgever noodzakelijk. En bovendien, heeft de Grondwet, door wettelijke regeling van het bestuur voor te schrijven, niet tevens geboden, wettelijke regeling van het toezicht, want zijn beide niet onafscheidelijk? Mr. Buijs [1]) zegt te recht, dat «het toezicht zich niet anders openbaren» «kan, dan in de wet, welke de rechten van het bestuur» «regelt, omdat in de perken, aan die rechten gesteld, de» «vrijheid van het toezicht wordt afgeteekend. Recht van» «bestuur en recht van toezicht zijn het positief en negatief» «van één zelfde beeld, wie het een teekent, teekent ook» «vanzelf het ander». — Daar de Prov. Staten niet op de door de wet ingestelde ordening inbreuk mogen maken, moet de wet, waar zij rechten schenkt, tevens aan het toezicht de macht schenken om de vrijheid, welke die rechten schenken, binnen zekere grenzen te beperken.

Deze hulp van de wet is niet altijd waar het noodig was aan het gewestelijk bestuur geschonken. Terstond na de Grondwetsherziening van 1848 drongen groote practische

---

[1]) Buijs, t. a. p. II, bl. 732.

moeilijkheden echter den wetgever om zijne aandacht op dit punt te vestigen. Zeer werd namelijk het gemis betreurd van eene wettelijke voorziening in het geval, dat besturen van wss. weigerden of nalatig waren te doen, hetgeen waartoe zij wettig verplicht waren. Noodzakelijk was het echter, dat er een middel bestond, om wss. te dwingen, te verrichten datgene waartoe zij wettig verplicht zijn en dat middel kon slechts de wet aan het toezicht verschaffen. Dit was dan ook de strekking van § 2 der wet van 12 Juli 1855, tot voorloopige voorziening in sommige waterstaatsbelangen. De Regeering zeide, dat de verhouding tusschen de wet van 1855 en het toezicht deze was, dat de wet het toezicht gedeeltelijk regelt, organiseert; het gezag aan de Staten toegekend, was een uitvloeisel of organisatie van het toezicht. De wetgever heeft hier nuttig werk verricht. Bij de bespreking van de waterstaatswetgeving na 1887, zal echter blijken welk eene breede strook de wetgever onbearbeid heeft laten liggen.

## HOOFDSTUK III.

# Het oppertoezicht des Konings over den Waterstaat.

Het eerste artikel van het hoofdstuk «Van den Waterstaat» in de Grondwet van 1848 bepaalde, dat de Koning het oppertoezicht heeft over alles wat betreft den waterstaat (de wegen en bruggen daaronder begrepen) zonder onderscheid of de kosten daarvan worden betaald uit 's Lands kas of op eene andere wijze worden gevonden en hetzelfde bepaalt art. 190 der Grondwet van 1887 met bijna dezelfde woorden. Over de beteekenis van het aan den Koning opgedragen toezicht kan ik m. i. kort zijn. Het toezicht zal zorgen voor de handhaving der wet, zal toezien dat gehandeld wordt als en zooals de wet dat beveelt, zal waken voor de verschillende belangen, en het oppertoezicht heeft hetzelfde wezen, alleen wij hebben hier een oppertoezicht, één toezicht over hen die met het toezicht belast zijn, eene tweede instantie dus. [1]) Het oppertoezicht zal dus toezien, dat het toezicht zijne taak vervult; wanneer er geschil ontstaat tusschen de Staten en hen die aan het toezicht zijn onderworpen, zal het oppertoezicht beslissen en wanneer het toezicht niet zorgt voor de handhaving der wet of wanneer het toezicht een onjuist begrip

[1]) Behalve natuurlijk bij de provinciale waterstaatswerken, waarover de Staten beheer en dus geen toezicht hebben en waar dus het oppertoezicht geen tweede instantie is, maar de eerste en eenige contrôle.

heeft van wat de hoogere belangen eischen, en inzonderheid van wat het algemeene Staatsbelang eischt, waarvan het oppertoezicht bij uitnemendheid de vertegenwoordiger is, dan zal het oppertoezicht zelfstandig moeten optreden. Steeds echter bedenken, dat reeds het woord oppertoezicht veronderstelt, dat anderen het toezicht hebben. Het oppertoezicht heeft in de eerste plaats er voor te waken, dat het toezicht zijn plicht doet. Eerst als het toezicht daarin te kort schiet, is er plaats voor zelfstandig optreden van het oppertoezicht [1] [2]. Dit is evenwel niet altijd in het oog gehouden. Het in 1880 door Minister KLERCK ingediende ontwerp, tot verzekering van het oppertoezicht over den waterstaat, bepaalde bijv., dat zee- of rivierwaterkeerende werken, niet behoorende tot het gewoon onderhoud, niet zouden worden uitgevoerd, «voordat sieringen [3]) zijn opgemaakt en door Ons» «of door Onzen voornoemden Minister zijn goedgekeurd.» (art. 3 van het ontwerp n°. 92). Te recht vond dit artikel in het Voorloopig Verslag afkeuring. Men wees er op, dat wel iets dergelijks werd gevonden in art. 7 van het K. B. van 17 Dec. 1819 n°. 1 [4]) maar, dat die Koninklijke goedkeuring in het besluit van 1819 gevorderd, niet het uitvloeisel was van het oppertoezicht, waarvan art. 215 Grondwet 1815 sprak, maar van het onmiddellijk toezicht, bij art. 220 Grondwet 1815 aan de algemeene directie van den waterstaat en voorwaardelijk aan de Staten opgedragen, dat dit onmiddellijk toezicht door de Grondwet van 1848 niet is overgenomen en de Koninklijke goedkeuring dus niet moest worden gehandhaafd. Men wees er verder op, dat het oppertoezicht niets

---

[1]) Zie hierover BUYS, t. a. p. II, bl. 728.

[2]) De wet van 12 Juli 1855 Stbl. n°. 102 huldigt dit juiste stelsel. In de Mem. v. Toel. ad art. 8 lezen wij: „Daarenboven moet hier niet uit het oog„ „worden verloren, dat de Regeering eene tweede instantie is, van de eerste„ „afhankelijk„

[3]) Siering is eene begrooting met omschrijving. Sieren is naar gissing berekenen.

[4]) BOOGAARD, bl. 180.

anders was dan toezicht op het toezicht der Staten, dat het oppertoezicht dus middellijk moest werken en de Prov. Staten ook hier niet mochten worden ter zijde gesteld. Zooals wij echter reeds zeiden, is dit niet altijd voldoende in het oog gehouden in de praktijk, vooral niet bij de Rijkswaterstaatswerken. In het begin van § 5 van Hoofdstuk II hebben wij gezien, dat de Staten bij die werken de hun toekomende plaats niet hebben kunnen innemen, maar dat het oppertoezicht in de plaats van het toezicht is getreden.

Behoeven wij over den aard van het oppertoezicht niet verder uit te weiden, toch eischen nog eenige vragen beantwoording. In de eerste plaats de vraag, welke de taak was van den wetgever ten opzichte van het oppertoezicht. In het eerste Hoofdstuk hebben wij art. 188 der Grondwet van 1887 uitvoerig besproken, welk artikel de tegenwoordige verhouding van den wetgever tot het oppertoezicht bepaalt en wij hebben gezien welke strijd over de beteekenis van dat artikel is gevoerd. Ook onder de Grondwet van 1848 werd over de vraag, welke de taak was van den wetgever ten opzichte van het oppertoezicht, herhaalde malen twist gevoerd, o.a. bij de organisaties van het corps van den waterstaat. De strijd was daar echter niet zuiver, immers al meent men het niet voor twijfel vatbaar, dat de Koning de bevoegdheid heeft buiten de wet om het personeel te organiseeren dat met de uitoefening van het oppertoezicht belast zal zijn, [1]) zoo kan men toch meenen, dat slechts de wet het K. B. van 8 Februari 1849 Stbl. n°. 6 mocht herzien, daar immers dit personeel tevens belast is met het, door de wet te regelen, algemeen bestuur van den waterstaat. [2])

---

[1]) Buijs, t. a. p. II. bl. 730.

[2]) Hierover liep dan ook bv. in 1876 de strijd. Mr. de Vries beweerde, dat de Grondwet eischt, regeling door de wet van de samenstelling van het korps, inrichting van den dienst, wijze hoe het bestuur van den waterstaat zal worden uitgeoefend. Er werd dus uitsluitend gelet op de verrichtingen van het korps, wat betreft het bestuur van den waterstaat.

Duidelijk kwam echter het verschil van meening over de verhouding van den wetgever tot het oppertoezicht uit, bij de behandeling van het bekende ontwerp van Minister KLERCK, tot verzekering van het oppertoezicht over den waterstaat. In de Memorie van Toelichting van dit ontwerp en ook in die van het ontwerp, tot regeling van het algemeen bestuur van den waterstaat, zet de Minister zijn standpunt zeer uitvoerig uiteen. De Minister wijst eerst op het onderscheid tusschen oppertoezicht en bestuur. Het oppertoezicht is het middel waardoor het opperste gezag waakt, dat zij die te handelen hebben, dit doen; het bestuur is het bestel zelf, de macht met werkelijke uitvoering rechtstreeks belast. De Grondwet nu beveelt alleen regeling door de wet van het bestuur van den waterstaat, dus de wet behoeft het oppertoezicht niet te regelen. Art. 190 bepaalt, dat het oppertoezicht berust bij den Koning. Uit die macht vloeit voort die tot organisatie van het oppertoezicht, het stellen van regelen, op welke wijze dat oppertoezicht zal worden uitgeoefend. Dit sluit evenwel niet uit, dat er noodzakelijkheid kan bestaan, om bij de wet, aan de Kroon de noodige middelen toe te kennen, om haar gezag, uit haar oppertoezicht voortvloeiende, te kunnen handhaven.

Uit het Voorloopig Verslag blijkt, dat velen een ander standpunt innamen. Sommige leden meenden, dat de Grondwet duidelijk te kennen geeft welke onderwerpen aan de regeling van den Rijkswetgever worden voorbehouden. Art. 190 zwijgt over zulk eene regeling. Waarom nu tegen de bedoeling van den grondwetgever het oppertoezicht aan banden leggen? Deze meening is kennelijk onjuist. De wet wil het oppertoezicht niet aan banden leggen, maar wil het beginsel juist volledig in het leven doen treden. Van meer belang is dan ook de meening van hen die van oordeel waren, dat de Minister een onjuist begrip had van art. 191 der Grondwet. Volgens deze leden had «bestuur» in art. 191

een ruimeren zin dan bestel. Bestuur in art. 214 Grondwet 1840 had eene geheel andere beteekenis, eene veel engere. De Grondwetgever van 1848 stelt een artikel om de waterstaatsaangelegenheden in haren vollen omvang bij de wet te doen regelen, dus organisatie van de geheele overheidszorg in haren ganschen omvang [1]) Oppertoezicht is dus niet geplaatst naast het algemeen bestuur van den waterstaat, maar maakt daarvan een deel uit en te zamen moeten zij het algemeen Rijksbelang kunnen beschermen [2]). Wel geeft art. 190 den Koning oppertoezicht en belast het volgende artikel den wetgever met de regeling van het bestuur, maar dit is daaruit te verklaren, dat het eerste artikel uit de vroegere Grondwet behouden bleef en het tweede artikel in 1848 is toegevoegd. De wetgever moet het bestuur dus in zijnen geheelen omvang regelen, dus ook de taak, macht en werkzaamheid van het oppertoezicht [3]).

Wat betreft de taak van den wetgever in dit opzicht, openbaarde zich dus toen reeds het verschil van meening, dat wij bij de Grondwetsherziening van 1887 hebben aangetroffen. Doch dit daargelaten, heeft het ontwerp van Minister KLERCK vooral dit belang, dat het erkende, dat hier geen sprake kan zijn van eene algemeene Koninklijke bevoegdheid, welke geheel onafhankelijk van het krachtens art. 191 gere-

---

[1]) Hier schemert weer de oude meening door dat eene allesomvattende wet geëischt wordt.

[2]) Zoo lezen wij ook in de Nota naar aanleiding van het Eindverslag omtrent het ontwerp van wet houdende algemeene regels: Het Rijkswaterstaatsbestuur, hetzelfde wat in art. 191 Grondwet 1848 werd genoemd „het algemeene bestuur van den waterstaat” is het bestuur over waterstaatswerken dat enz. alsmede het Koninklijk oppertoezicht over alles wat den waterstaat betreft. Het „Oppertoezicht”, blijkens het voorafgaande een onderdeel van het Rijkswaterstaatsbestuur, omvat, enz. Zie Bijlagen. Hand. 2e Kamer der Staten Generaal 1896—1897, no. 39.

[3]) Ook Mr. HOOG (Bijdragen XXVI, bl. 133) meent, dat „moeilijk kan worden” „betwist, dat bestuur in art. 191 een ruimeren zin heeft, zonder de uitvoering van dat grondwetsartikel tot de onmogelijkheden te brengen.

gelde waterstaatsbestuur kan worden uitgeoefend. In de Mem. van Toel. lezen wij met zooveel woorden, dat de noodzakelijkheid, om bij de wet aan de Kroon de noodige middelen toe te kennen om haar gezag uit haar oppertoezicht voortvloeiende te kunnen handhaven, bestaat, op grond, dat oppertoezicht moet worden uitgeoefend op objecten van waterstaat, die worden bestuurd hetzij door de Staten der provinciën, door waterschaps- en gemeentebesturen, wier bevoegdheid rust op de wet, hetzij door bijzondere personen of vereenigingen, wier verplichtingen alzoo, ook tegenover het oppertoezicht, in de wet hunnen vasten en behoorlijk geregelden grondslag behooren te bezitten.

Het is inderdaad duidelijk, dat regeling door de wet noodig is, niet om het oppertoezicht, zooals enkelen meenden, aan banden te leggen, maar juist om het te verzekeren. Wat is immers de zaak. Als art. 190 van de Grondwet den Koning opdraagt het oppertoezicht over alles wat betreft den waterstaat, dan heeft dit artikel eene attributieve strekking. Dit blijkt ten duidelijkste uit vele andere Grondwetsartikelen. De Koning kan dus de hem toekomende macht, de bevoegdheid om zelfstandig de regelingen te maken welke de Staatsbelangen eischen, aanwenden, om het oppertoezicht te verzekeren.

De macht des Konings is echter beperkt. Zoodra ter bereiking van het doel daden noodig zijn, welke het karakter dragen van eene wet, zegt Mr. Buys [1]), houdt de bevoegdheid van den Koning om zelfstandig te regelen op. Zoodra er daden noodig zijn van het Staatsgezag, waardoor het gebiedend of verbiedend optreedt tegenover de onderdanen, waardoor hun plichten worden opgelegd welke zonder dat gebod niet zouden gelden, waardoor hunne door de wet gewaarborgde vrije beschikking over persoon en goed gewijzigd

---

[1]) Buys, t. a. p. I, bl. 336.

wordt, houdt de bevoegdheid des Konings om zelfstandig te regelen op. Tenzij de wetgevende macht hare bevoegdheid uitdrukkelijk aan den Koning heeft overgedragen, is de Koning dus niet bevoegd om, regelende, een voor de burgers bindend recht te scheppen [1]).

De vraag die zich nu echter voordoet, is deze: Zijn dergelijke regelen noodig voor de uitoefening van het oppertoezicht, voor de verzekering van het oppertoezicht? Het antwoord kan niet twijfelachtig zijn. Voor de uitoefening van het oppertoezicht is bijv. eene juiste kennis van den toestand noodig. De wet dient echter aan het oppertoezicht het recht te verleenen tot het verkrijgen van alle noodige inlichtingen. Als Ged. Staten krachtens hun toezicht eene beschikking of beslissing hebben genomen, wanneer zij een besluit van een bestuur van een waterschap hebben vernietigd, wanneer zij vergunning tot het uitvoeren van een waterstaatswerk hebben gegeven, dan heeft de Koning hierover toezicht. Als de Staten goedkeuring hebben verleend tot het uitvoeren van een werk, waardoor belangen worden geschaad, dan moet de Koning de totstandkoming van dat werk kunnen verhinderen. De wet moet echter den Koning de macht daartoe verleenen. Eischt art. 189 Grondwet 1887 niet, dat van die beschikkingen der Ged. Staten hooger beroep openstaat op den Koning, zoodat het oppertoezicht kan tusschenbeide komen, als zekere belangen of de handhaving der wet dit eischen, maar bovendien, moet de wet dit hooger beroep niet voorschrijven? En indien het noodig is, dat de Koning invloed heeft op de besturen der wss. (door benoeming, enz.) moet de wet dan den Koning dien invloed niet verzekeren? En wanneer de Staten besluiten van wss., die in strijd zijn met belangen of met de wet, niet vernietigen, wanneer zij hen, op wie de wet verplichtingen legt, niet

---

[1]) Buijs, t. a. p. I, bl. 348.

dwingen die verplichtingen na te komen, hoe kan de Koning ingrijpen, dan indien de wet hem daartoe wapent? Moet de wet ook hier niet, evenals bij het toezicht, de middelen verschaffen om de naleving der bevelen af te dwingen? Deze voorbeelden schijnen mij dan ook voldoende toe tot bewijs, dat regeling door de wet hier een eerste eisch is. [1])

«Heeft het oppertoezicht, dat nu door de wet moet ver-» «zekerd worden, dan sedert 1848 ontbroken?» vroeg de heer Bastert [2]) bij zijne bestrijding van de in 1880 ingediende ontwerpen. Als de heer Bastert hiermede bedoelt, of het oppertoezicht sedert 1848 geheel en al heeft ontbroken, dan moet het antwoord zijn, dat dit niet geval is, daar de wetgever een zeer klein gedeelte van zijne taak heeft vervuld en er zich bovendien, bij gemis van voldoende wettelijke regeling, eene praktijk heeft gevormd, waardoor het oppertoezicht althans eenigszins tot zijn recht kon komen.

Bij het door den wetgever tot stand gebrachte, komt in de eerste plaats in aanmerking de wet van 12 Juli 1855, tot voorloopige voorziening in sommige waterstaatsbelangen. Het gezag, bij deze wet aan den Koning toegekend, is niets anders dan eene organisatie van het oppertoezicht [3]). Zoo bepaalt art. 8, dat, indien Ged. Staten de uitvoering van noodzakelijke werken aan de daartoe verplichten hebben bevolen en deze meenen, dat de werken niet noodzakelijk zijn, er hooger

---

[1]) Thorbecke, t. a. p. II, bl. 275, noemt de wet van 24 Februari 1806 eene gewichtige bijdrage tot bepaling der rechten en werking van het algemeen toezicht, en op bl. 278 lezen wij, na de citeering van de woorden uit art. 215 Grondwet 1840, (behalve de uitoefening van zoodanig algemeen oppertoezicht als de Koning goedvindt): „de hoofdregels van dit oppertoezicht inzonderheid" „zou men wachten door de wet te zien geven".

[2]) T. a. p., bl. 18.

[3]) Aldus de Mem. v. Toelichting.

Boissevain, t. a. p., bl. XXXVII.

beroep op den Koning openstaat. [1]) Is hiermede nu het oppertoezicht van den Koning voldoende verzekerd? Geenszins; immers wanneer Ged. Staten weigeren of nalatig zijn om te bevelen, is het oppertoezicht machteloos en moet het stilzwijgend aanzien, dat verzuimd wordt, hetgeen het in 's Lands belang noodig acht. Wel zou volgens de letter der wet in de uitvoering dier werken kunnen worden voorzien, daar de wet van 1855 eene voorloopige partieele regeling van het bijzondere bestuur van den waterstaat is, welker uitvoering door art. 127 Prov. Wet aan de Prov. Staten en door art. 151 Prov. Wet nader aan Ged. Staten is opgedragen en art. 129 Prov. Wet bepaalt, dat, wanneer de Staten niet of niet behoorlijk voor de uitvoering der in art. 127 Prov. Wet bedoelde wetten zorgen, de Commissaris des Konings bij K. B. kan worden gemachtigd, om in de uitvoering te voorzien. Daar nu art. 7 van de wet, tot voorloopige voorziening in sommige waterstaatsbelangen, gebiedend voorschrijft, dat Ged. Staten zullen bevelen, (er staat «wordt» bevolen, niet «kan worden» bevolen) zou dus de Commissaris des Konings tot handelen kunnen worden gemachtigd en de Koning beslissen, dat de werken noodzakelijk zijn. De wetgever van 1855 heeft echter aan die mogelijkheid niet gedacht, ja, haar zelfs niet gewild. [2]) «Het initiatief», zeide de Regeering [3]), «gaat altoos van Ged. Staten uit»; met andere woorden: «het zijn altijd de Ged. Staten die beslissen, dat»

---

[1]) Ten onrechte zegt Mr. BOISSEVAIN (t. a. p., bl. 81) "Het beroep op den" "Koning te geven van eene beslissing van Ged. Staten schijnt bijkans overbodig," "tenzij dat, zooals hier, binnen bepaalde grenzen wordt besloten. Immers het" "ligt geheel in den geest der Grondwet, en het is in overeenstemming met de" "bepalingen der Prov. Wet." Het is echter niet overbodig, al wordt het niet binnen bepaalde grenzen besloten. Om te kunnen gelden moet de wet het hooger beroep toekennen. Al is iets in den geest der Grondwet en in overeenstemming met de bepalingen der Prov. Wet, daarom is het nog geen bindend recht.

[2]) Aldus de Memorie van Toelichting van het in 1880 ingediende ontwerp, tot verzekering van het oppertoezicht.

[3]) Zie BOISSEVAIN. t. a. p., bl. 82.

«eenig werk noodzakelijk is; een Koninklijk bevel vermag» «hier niets; alleen dan, wanneer Ged. Staten vooraf een» «besluit omtrent dit punt hebben genomen en er van dit» «besluit door het bestuur in hooger beroep is gekomen,» «wordt het gouvernement met de zaak gemoeid». Bij stilzitten van het toezicht was er dus van zelfstandig optreden van het oppertoezicht geen sprake.

Het oppertoezicht was ook nog op een ander punt niet genoegzaam door art. 8 verzekerd. Hebben Ged. Staten krachtens art. 7 een bevel gegeven en weigert het bestuur, ofschoon het binnen den gestelden termijn tegen het besluit der Ged. Staten niet is opgekomen, of niettegenstaande de beslissing des Konings of de uitspraak van den rechter, de bevolen werken te ondernemen, dan kunnen Ged. Staten ze doen uitvoeren ten koste van hen, tot wier last zij, indien het bestuur niet weigerachtig ware geweest, zouden zijn gekomen. Art. 10 verleent deze bevoegdheid, waarvan de Ged. Staten al of niet gebruik kunnen maken. [1]) Maken de Ged. Staten nu niet van deze bevoegdheid gebruik, zooals enkele malen gebeurd is, [2]) dan is het oppertoezicht niet bij machte de Ged. Staten te dwingen tot uitvoering van het bevel. Het oppertoezicht is dus niet in staat, erkend noodzakelijke werken door de daartoe verplichten te doen uitvoeren.

Ook art. 11 van de wet van 1855 bevat eene bepaling,

---

[1]) BOISSEVAIN, t. a. p. bl. 114.

[2]) Raad van State. Geschillen van Bestuur. XX, bl. 407.

Zie ook een geval in Bijdragen XXII, bl. 452 vlg., dat Ged. Staten weigerden een werk te doen uitvoeren, indien de noodige fondsen niet uit 's Lands kas werden versterkt. De Minister meende het door Ged. Staten gevraagde voorschot te moeten weigeren, daar z. i. slechts in het geval van art. 9 de uitgaven door het Rijk konden worden voorgeschoten. De weigeing van de Ged. Staten om de gelden voor te schieten, ontsproot uit de omstandigheid, dat de kosten van de bevolen werken niet gedekt werden door de waarde van de in den polder gelegen gronden der nalatige ingelanden.

welke tot verzekering van het oppertoezicht strekt. Indien namelijk na een bevel van Ged. Staten, het bestuur beweert op geen der gronden, in art. 7 vermeld, tot het ondernemen van het werk verplicht te zijn en het bestuur den Commissaris des Konings doet dagvaarden voor de rechtbank van het arrondissement waar de zetel van het bestuur gevestigd is, dan kan de Koning, hangende het rechtsgeding, na Ged. Staten gehoord te hebben, beslissen, dat de uitvoering van het werk geen uitstel kan lijden. Te recht zegt de Memorie van Toelichting, dat de beslissing der vraag, of onmiddellijk voorziening noodig is, aan de macht die met het oppertoezicht belast is, moet worden opgedragen. Heeft het oppertoezicht aldus beslist, dan geschiedt de uitvoering van Rijkswege. Tot dezelfde categorie van bepalingen kunnen de artikelen 17 en 18 worden gebracht.

Bijzondere aandacht verdient nog art. 23 van de wet. Hierbij wordt den Koning de bevoegdheid gegeven om belangen van waterstaat te regelen, die twee of meer provinciën aangaan en over wier regeling de Staten dier provinciën zich niet of niet behoorlijk verstaan. Meermalen bleef, als de pogingen der Staten om waterstaatsbelangen, waarbij meer dan éene provincie betrokken was, te regelen, mislukten, de zaak, hoe dringend zij ook regeling eischte, onafgedaan, en werd door stilzitten eene geheele streek in gevaar gebracht en 's Lands kas met uitgaven bezwaard. [1]) Vandaar dit artikel. Wanneer doet zich dat geval nu voor? In de eerste plaats als de Staten der Provinciën zich omtrent de regeling niet verstaan. De Staten moeten dus, na de machtiging des Konings ingevolge art. 97 Prov. Wet te hebben verkregen, allen eene regeling hebben aangenomen. Verschillen dan die regelingen, zooals ze door de Staten zijn vastgesteld, hetzij geheel, hetzij gedeeltelijk van elkander,

---

[1]) Boissevain, t. a. p., bl. XXIV.

dan verstaan de Staten zich daarover niet en is derhalve tusschenkomst van de Regeering mogelijk. [1]) Wenscht eene der Statenvergaderingen geene regeling, dan mist art. 23 toepassing. [2]) Dit is ook het geval als de verschillende vergaderingen wel den Koning de machtiging gevraagd hebben om te regelen, doch eene of meerdere de regeling, die voorgesteld wordt, afstemmen en verder de zaak laten liggen.

De Koning heeft ook de regelingsbevoegdheid, zoo de Staten zich over de regeling van een gemeenschappelijk waterstaatsbelang niet behoorlijk verstaan, d. i. zich niet zoo verstaan, dat de gemeenschappelijke regeling de Koninklijke goedkeuring kan wegdragen. Tusschenkomst is alzoo denkbaar, ook daar, waar men het tusschen de provinciën eens is. «Was dit niet het geval, dan zou het artikel in» «vele gevallen doelloos zijn. Eene onbehoorlijke regeling» «toch zou door den Koning niet worden bekrachtigd en de» «zaak zou ongeregeld blijven, hetgeen juist de meening is» «voor te komen. De Staten behoefden dan slechts, om de» «tusschenkomst der Kroon te weren, eene niet aanneme-» «lijke schikking voor te leggen». [3])

Hoe moet de opdracht aan den Koning beschouwd worden? Als een gevolg van het oppertoezicht, zooals Mr. Fock [4]) meent, dat de meening des wetgevers was, zich beroepende

---

[1]) D. Fock, Iets over art. 23 der wet van 12 Juli 1855. Leiden 1880, bl. 11.

[2]) Handelingen Tweede Kamer der Staten Generaal 1867—1868 Bijl., bl. 383. Aldaar lezen wij als de meening van den Minister: „Wel moet erkend worden," „dat, wanneer de Staten van twee of meer provinciën weigeren tot regeling" „van een gemeenschappelijk waterstaatsbelang eenigen stap te doen, aan de" „Regeering de bevoegdheid ontbreekt om het initiatief te nemen en zoo'n" „regeling tot stand te brengen. Dit zal zich weinig voordoen In den regel zal" „het belang van een der provinciën de Staten dier provincie nopen een besluit" „te nemen. Weigeren dan de Staten der andere Provincie hunne medewerking," „dan is het geval bij de wet voorzien daar en kan de Regeering tusschen beide" „komen."

[3]) Mem. v. Toel. ad. art. 23.

[4]) T. a. p., bl. 73.

op de Memorie van Toelichting, die zegt, dat voorziening in ieder bijzonder geval door eene afzonderlijke wet, het door de Grondwet en de Provinciale Wet gevestigde stelsel van Koninklijk oppertoezicht in verband met de provinciale macht uit zijn geheel zou brengen? Te recht keurt de heer Fock dit af, daar het oppertoezicht de bevoegdheid tot wetgeven niet kan scheppen. De Regeering heeft dit echter m. i. ook niet zoo bedoeld. Toen de heer Mackay art. 23 bestreed op grond, dat oppertoezicht nimmer tot initiatief kon leiden en dat, al kunnen de Staten der provinciën niet tot overeenstemming komen, de Grondwet ook dan nog de macht tot dergelijke regeling aan den Koning ontzegde, deed de Minister den heer Mackay opmerken, dat hij uitsluitend het oog scheen te hebben op art. 190 der Grondwet en art. 191 voorbijzag. De wet kan dus aan den Koning de macht geven, die in dit opzicht in het algemeen belang nuttig en noodig is.[1]) Het algemeen belang is de reden, die hier de tusschenkomst eener hoogere macht wettigt. Die hoogere macht kan geen andere zijn dan de Koning, aan wien het oppertoezicht over den waterstaat is opgedragen, die dus moet waken, dat het algemeen belang niet wordt benadeeld door handelingen of door het stilzitten van het bijzonder bestuur.

Van de stelling, dat de wet het oppertoezicht moet verzekeren, dat de Koning niet de macht bezit om de middelen aan te wenden, ten einde de naleving der bevelen krachtens het oppertoezicht gegeven, te verzekeren, gaat ook blijkbaar uit art. 14 der wet van 19 Juli 1870, Stbl. 119, houdende vaststelling der voorwaarden, waarop aan calamiteuse polders in de provincie Zeeland tegemoetkoming uit 's Rijks schatkist kan worden verleend, welk artikel beveelt, dat de dijksbesturen zich moeten gedragen naar de bevelen, die hun

---

[1]) Boissevain, t. a. p., bl. 139.

vanwege den Koning krachtens art. 190 der Grondwet in het belang van de zeewering en oeververdediging der calamiteuse polders worden gegeven. [1])

Overbodig zal het wel zijn er hier aan te herinneren, dat wat betreft de waterstaatswerken die tot de provinciale en de gemeentelijke huishouding behooren, vele artikelen in de Provinciale Wet en in de Gemeentewet worden gevonden, die tevens de uitoefening van het oppertoezicht over die werken verzekeren. Wij wijzen bijv. op artikel 165 Prov. Wet, dat den Ged. Staten beveelt over alle zaken de provincie betreffende, van raad en bericht aan de Departementen van algemeen bestuur te dienen en de daarmede correspondeerende artikelen 124 en 179*d* van de Gemeentewet; op art. 140 Prov. Wet, dat bepaalt, dat de verordeningen die de Prov. Staten voor het provinciaal belang maken, de goedkeuring des Konings behoeven; op art. 166 Prov. Wet en art. 153 Gemeentewet, waarin het schorsings- en vernietigingsrecht des Konings wordt geregeld.

Het oppertoezicht vond ook nog eenigen steun in het nog gelden van een paar Koninklijke Besluiten, tot stand gekomen onder vigueur der Grondwet van 1815. Vooreerst het K. B. van 17 December 1819 n°. 1, hetgeen wij reeds vroeger vermeldden. Art. 7 van dit K. B. eischt Koninklijke goedkeuring van de voordrachten tot buitengewone herstellingen en nieuwe werken, indien deze behooren tot die, omschreven in art. 220 Grondwet 1815. Voorts de Koninklijke Besluiten van 29 Maart 1822 n°. 19, Stbl. n°. 7, en 7 September 1822, Stbl. n°. 42. Het laatste gedeelte van artikel 222 Grondwet 1815 luidde namelijk: «Wat de benoeming en het» «maken van nominatiën voor gemelde collegiën aangaat,» «zal daaromtrent door de Staten der Provinciën eene» «voordragt aan den Koning worden gedaan». De Kroon

[1]) Bijdragen XXVI, bl. 132.

heeft dit artikel zoo opgevat, dat de Koning, de Prov. Staten gehoord, zou beschikken naar goedvinden. [1]) Vandaar de zooeven vermelde Koninklijke Besluiten. [2]) Volgens art. 1 van het K. B. van 29 Maart worden de dijkgraven, presidenten en verdere leden van alle colleges, hoe ook genaamd, aan welke eenige beheering over rivier- of zeewaterkeerende dijken of werken is toevertrouwd, door den Koning benoemd en aangesteld. Eene nominatie van drie personen wordt opgemaakt, waaraan de Koning niet gebonden is. [3]) Wat betreft de benoeming van de besturen van collegiën, die geen rivier- of zeewaterkeerende dijken of werken hebben, maar wier beheer zich tot binnenpolders bepaalt, zal volgens art. 2 die benoeming slechts door den Koning geschieden, in zooverre de leden van zoodanige besturen voorheen en wel bepaaldelijk vóór den jare 1795 werden benoemd en aangesteld, hetzij door den Souverein, de Stadhouders indertijd, de voormalige Provinciale Hoven of eenige andere publieke autoriteit.

De regeling door den wetgever is dus niet bevredigend. Bij gemis van voldoende wettelijke regeling heeft zich echter, zooals wij reeds boven zeiden, eene praktijk gevormd, waardoor het oppertoezicht althans eenigszins tot zijn recht kon komen, eene praktijk, waaruit, hoe men er ook overigens over moge oordeelen, in allen gevalle duidelijk blijkt, dat 's Konings oppertoezicht, om in de praktijk te gelden, wettelijke regeling in geen geval kan ontberen. [4]) In verschillende provinciën namelijk gaven de Prov. Staten in hunne veror-

[1]) THORBECKE, t. a. p. II., bl. 287 meent, dat in het stelsel der Grondwet lag, dat die benoemingen of voordrachten zouden worden geregeld bij wege van provinciale reglementen.

[2]) BOOGAARD, bl. 229 en 246.

[3]) In het ontwerp ontstonden de woorden „om daaruit een keuze te doen". Daar deze redactie den Koning zou dwingen tot keuze uit de nominatie, werden deze woorden weggelaten. Zie verder over deze vraag W. B. A., n°. 1690.

[4]) BUIJS, t. a. p. II, bl. 733.

deningen hooger beroep op het Koninklijk gezag, van beslissingen en besluiten van Ged. Staten. Zonder uitdrukkelijke toekenning zou er immers geen beroep op den Koning openstaan. Wel is soms betoogd [1]), dat het beroep op den Koning van de beslissingen van Ged. Staten, vanzelf voortvloeit uit het recht des Konings om de besluiten van Ged. Staten te schorsen en te vernietigen, maar die meening is, zooals Mr. v. OOSTERWIJK [2]) ten duidelijkste heeft aangeduid, kennelijk onjuist. Het hier bedoelde beroep is immers geheel iets anders dan het recht des Konings om, ingevolge art. 166 der Prov. Wet, vernietiging of schorsing van besluiten van Ged. Staten uit te spreken. Het gezag, dat recht van vernietiging heeft, gaat niet verder dan deze vernietiging. Het vernietigde besluit wordt opgeheven en de zaak, waarop de beslissing toepasselijk was, wordt gebracht in denzelfden stand, als zij had, voordat die beslissing genomen was. [3]) Bij hooger beroep echter wordt niet alleen de door het lager gezag genomen beslissing vernietigd, maar wordt tevens eene nieuwe beslissing over de zaak zelve gegeven en in de plaats van de vroegere gesteld. Bovendien behoeft de Koning zich dan ook niet te beperken tot de vraag, of de beslissing al of niet in strijd is met de wet of het algemeen belang (zooals bij vernietiging), maar kan de Koning de beslissing ook dán buiten werking stellen en opnieuw uitspraak doen, wanneer zij hem onjuist of onbillijk mocht voorkomen.

De toekenning van hooger beroep was dus niet overbodig. Het bedenkelijke echter van deze praktijk is, dat het lager

---

[1]) Zie o. a. K. B. 3 Mei 1867 n°. 60. Te vinden bij Mr. G. VAN OOSTERWIJK, Beschouwingen over onderwerpen van Staatsrecht, bl. 101.

[2]) T. a. p., bl. 97.

[3]) Vandaar art. 174 Prov. Wet.

Zoo lezen wij dan ook in de Bijdrage tot regeling der administratieve rechtspraak van Jhr. Mr. J. RÖELL en Mr. J. OPPENHEIM, bl. 103: „Wat is vernietigen?” „Te niet doen, een vacuum scheppen.”

gezag de attributen regelt van de hoogere macht. Het moge al waar zijn, dat men hier niet kan spreken van eenzijdige toekenning van bevoegdheid en van eene eenzijdige oplegging van verplichting door het lager gezag, daar de reglementen aan de goedkeuring des Konings zijn onderworpen [1]), het feit blijft echter bestaan, dat het oppertoezicht afhangt van den wil der prov. besturen, welke híér eene grootere, dáár eene kleinere plaats aan het oppertoezicht hebben ingeruimd. En dit is juist de fout. In zooverre toch algemeen geldende beginselen toezicht over den waterstaat eischen, behoort dit ook in alle deelen des Rijks op dezelfde wijze te worden uitgeoefend. Het oppertoezicht is eene zaak van algemeen belang en, waar de Koninklijke macht zich krachtens de reglementen openbaart, in het oordeelen in hooger beroep over beslissingen en besluiten van Ged. Staten, kan het al of niet toekennen van dat hooger beroep geenszins een provinciaal belang geacht worden, maar wordt zoowel door den oorsprong van het oppertoezicht als door de leidende gedachte naar welke het moet worden uitgeoefend, regeling door de wet geëischt. Die oorsprong is in het publieke recht, het publieke belang, die leidende gedachte is de handhaving van dat recht, van dat belang. Omdat het algemeen belang of de handhaving en uitvoering der wetten het eischt, moet dus de Koning tusschenbeide kunnen komen, niet *omdat* en *als* de Prov. Staten dat toestaan. Bij dit stelsel moest steeds gezien worden, als hooger beroep was ingesteld, of de reglementen hooger beroep toelieten; zoo niet, dan was de appellant niet ontvankelijk. [2]) En bovendien hing alles af van het particulier

---

[1]) Eene andere vraag is, of de Koninklijke goedkeuring wel bestemd is om de opdracht eener bevoegdheid aan te nemen.

[2]) Zie bijv. K. B. 5 Oct. 1883, n°. 35 R. v. S. bl. 371.
K. B. 25 Oct. 1883, n°. 14 R. v. S. bl. 401.
K. B. 4 Juli 1884, n°. 10 R. v. S. bl. 344.
K. B. 29 April 1895, n°. 16 R. v. S. bl. 280.
K. B. 11 Maart 1897, n°. 14 R. v. S. bl. 177.

initiatief, om het zoo te noemen. In de gevallen dat hooger beroep op den Koning was toegelaten, moesten belanghebbenden het eerst instellen. Keurden deze het instellen van hooger beroep niet dienstig, dan was het oppertoezicht tot werkeloosheid gedwongen. Op welke wijze de wetgever na 1887 in dit alles voorzien heeft, zal in het laatste Hoofdstuk blijken.

Éene vraag van belang voor het oppertoezicht blijft nog over, namelijk, aan welken Minister namens den Koning het Rijkswaterstaatsbestuur of Algemeen Bestuur (in ruimen zin genomen, zoodat het oppertoezicht daarvan een onderdeel uitmaakt) is opgedragen. Gelijk bekend is, werd bij K. B. van 12 Juli 1831 n°. 33 [1]) de administratie van den Waterstaat bij het Departement van Binnenlandsche Zaken overgebracht en werd het Departement van den Waterstaat, de Nijverheid en de Koloniën hervormd tot een Departement van Nationale Nijverheid en Koloniën. Dit was gedaan op advies van de, bij K. B. van 23 October 1830, ingestelde Staatscommissie, welke zich zou bezighouden met het onderzoek der wijzigingen, waarvoor de bepalingen omtrent de inrichting van de verschillende departementen van algemeen bestuur en administratie enz. zouden vatbaar zijn, ten einde daarin alle mogelijke vereenvoudigingen en besparingen in te voeren, welke de omstandigheden van het vaderland vorderden [2]).

Na verloop van tijd vond deze toestand echter geen onverdeelde goedkeuring. De oorzaak was vooral, het niet tot stand komen der door art. 191 Grondwet bevolene waterstaatswet. Toen herhaalde malen, als verontschuldiging voor het niet tot stand komen dezer wet, werd gewezen op

---

[1]) Boogaard, bl. 322.
Zie voor de vroegere gebeurtenissen Proefschrift Röell, bl. 98 vlg.

[2]) W. M. de Brauw. De Departementen van Algemeen Bestuur in Nederland. Utrecht 1864, bl. 192 vlg.

den omvang van den werkkring van den Minister en men zich nog bij vele andere gelegenheden moest vergenoegen met een beroep op gebrek aan tijd, drong zich vanzelf de vraag op, of splitsing van het Departement van Binnenlandsche Zaken niet wenschelijk was, of men ook hier niet moest gedachtig zijn aan het: qui trop embrasse, mal étreint.

Mr. THORBECKE, die gaarne sprak van een «Koninklijk» Ministerie, die meende, dat dan alleen het Ministerie behoorlijk zijn opdracht kon vervullen, dan alleen in waarheid kon regeeren, wanneer aan zijne vrijheid van handelen niet werd te kort gedaan [1]), was tegen splitsing. Hij wilde geen kleine departementen maken, met een kleinen werkkring, eene kleine taak en eene kleine macht, chefs de bureau die gemakkelijk buigen. [2]) Dit standpunt moge juist zijn, al meer en meer bleek, dat de taak van den Minister van Binnenlandsche Zaken te zwaar was en niet alleen voor den goeden gang van zaken, maar ook voor de ministerieele verantwoordelijkheid school hierin een groot gevaar. Te recht toch vraagt Mr. DE BRAUW: [3]) «Waar blijft de ministerieele» «verantwoordelijkheid, wanneer de billijkheid verbiedt van» «den met arbeid overladen Minister te vergen het ontwerpen» «van wetten, waaraan erkende behoefte bestaat en het» «geven van verantwoording voor handelingen, waarvan hij» «zelfs niet heeft kunnen kennis nemen?» Op deze gronden werd dan ook herhaaldelijk op splitsing van het Departement aangedrongen, aan welken wensch het K. B. van 6 Nov. 1877 n°. 1 (Stbl. n°. 194) [4]) te gemoet kwam, bij welk K. B. het Ministerie van Waterstaat, Handel en Nijverheid werd

---

[1]) BUIJS, Studiën over staatkunde en staatsrecht. II, bl. 21.

[2]) Rede van den Minister THORBECKE Hand. 2e Kamer der St. Gen. 1864—1865, bl. 147, 182 en 262. Aangehaald in Bijdragen XIII, bl. 230.

[3]) Bijdragen XIII, bl. 242.

[4]) BOOGAARD, 14e vervolg, bl. 141.

ingesteld. Uit de Memorie van Toelichting van de wet van 19 Dec. 1877 (Stbl. n°. 285) houdende voorzieningen omtrent het Ministerie van Waterstaat, Handel en Nijverheid [1]) blijkt, dat het Ministerie was opgericht, daar ook de Koning oordeelde, dat de Min. v. Binn. Z. slechts door bovenmatige inspanning zijne plichten als verantwoordelijk bestuurder kon vervullen en dit schadelijk werkte, omdat aan den Minister nog vele andere eischen billijkerwijze worden gesteld en er tot aanvulling der wetgeving nog steeds veel te doen overblijft.

Sedert is de toestand onveranderd gebleven, hoewel nu en dan werd aangedrongen op opheffing van het Ministerie, op grond, dat het aanleiding gaf tot centralisatie en het bovendien te duur was. [2])

---

[1]) BOOGAARD, 14e vervolg, bl. 174, alwaar ook de Mem. v. Toel.

[2]) Handelingen 1e Kamer der Staten-Generaal 1882—1883, bl. 129, 228. Handelingen 1e Kamer der Staten-Generaal 1883—1884, bl. 149.

## HOOFDSTUK IV.

# De Waterstaatswetgeving na 1887, in verband met de bevoegdheid der Provinciale Staten en het oppertoezicht des Konings.

---

### § 1. Algemeene Beschouwingen.

Toen door de Grondwetsherziening van 1887 vele hinderpalen, al bestonden zij dan ook meerendeels slechts in schijn, uit den weg waren geruimd, is de wetgeving op het gebied van den waterstaat met meer kracht dan ooit te voren ter hand genomen. Vooral nadat de, bij K. B. van 21 April 1892 n°. 4, ingestelde Staatscommissie, om de Regeering van advies te dienen, omtrent de wettelijke regels die ten aanzien van het Waterstaatsbestuur behoorden te worden gesteld, hare denkbeelden hieromtrent in den vorm van wetsontwerpen had uitgewerkt en in daarbij gevoegde memoriën had toegelicht, is door den Rijkswetgever, in de door de Staatscommissie aangewezen richting, veel en nuttig werk verricht.

Bij de beschouwing van het tot stand gekomene is de eerste vraag welke zich voordoet, deze: Welke taak heeft de Rijkswetgever zich hier gesteld? Daar de Grondwet van 1887 op ondubbelzinnige wijze had doen uitkomen, dat de wet geenszins het waterstaatsbestuur in zijn ganschen omvang heeft te regelen, stond het dus vast, dat eene volledige organisatie bij de wet, door de Grondwet niet werd voor-

geschreven. «Ware zoodanige wettelijke organisatie tot» «stand gekomen spoedig na 1848, het werk door de Grondwet» «aan de Prov. Staten onder goedkeuring des Konings opge-» «dragen, zou haar uitgangspunt hebben gevonden in deze» «wet». [1]) Gelijk wij weten, is om verschillende redenen het Grondwettelijk gebod geruimen tijd niet opgevolgd. De Prov. Staten hebben echter te recht niet op het tot stand komen der wet, in de Grondwet voorgeschreven, gewacht en hebben, volgens de getuigenis der Regeering, in hunne reglementen de taak, de bevoegdheden en de verplichtingen der waterschapsbesturen, omschreven en vastgesteld op eene wijze, welker deugdelijkheid door de ondervinding is aangetoond. Te recht zegt dan ook de Regeering [2]): «Met dit omvangrijke» «werk, sedert 1848 door de Prov. Staten onder goedkeuring» «des Konings tot stand gebracht, moet rekening worden» «gehouden. Het tijdstip waarop een wet omtrent het water-» «staatsbestuur tot stand zal komen, sluit daarom het denk-» «beeld eener volledige organisatie uit. Aan de Prov. Staten» «kan niet worden opgelegd hun werk, dat gedurende een» «lange reeks van jaren al hun aandacht vorderde, voor een» «groot deel nogmaals te verrichten, alleen ter wille van» «meerdere uniformiteit. Aansluiting aan het bestaande is» «daarom een eerste eisch». Slechts dan werd in de bestaande reglementen ingegrepen, wanneer dit noodig was tot doorzetting van beginselen. Overigens beperkte de Rijkswetgever zich tot het stellen van die regels, waarvan de behoefte is gebleken en welke slechts van hem konden uitgaan. Toch drongen, blijkens het Voorloopig Verslag, over het eerste ontwerp der wet houdende algemeene regels, vele leden aan op eene algemeene, eene alles omvattende wet op het waterstaatsbestuur. De Minister wees er echter in de daarop volgende

---

[1]) [2]) Mem. v. Toel. 1e Ontwerp van wet houdende algemeene regels. § 2. Zie ook Advies der Staatscommissie, bl. 3 en 4.

Memorie van Antwoord nogmaals op, dat de Grondwet zulk eene wet niet eischt en, dat men zich slechts het zeer uitgebreide gebied, waarover zich de waterstaat in zijne onderscheidene objecten en aangelegenheden uitstrekt, behoeft voor te stellen, om tot de overtuiging te komen, dat eene algemeene waterstaatswet — de mogelijkheid daarvan aangenomen — zeer waarschijnlijk het middel zou zijn, om niets tot stand te brengen.

In de tweede plaats trekt het feit de aandacht, dat er verschillende wetten zijn uitgevaardigd, dat niet alle bepalingen in éene wet zijn samengevat. Ook dit vond geen onverdeelde goedkeuring. Blijkens het zooeven genoemde Voorloopig Verslag, drongen vele leden er op aan, dat de voorschriften, die bij de wet zouden worden gegeven of reeds gegeven zijn, zouden worden bijeengevoegd en tot een geheel verwerkt. Huns inziens was aan den door de Regeering ingeslagen weg, een tweeledig nadeel verbonden. Eensdeels ontbrak aan de Kamer daardoor overzicht van de geheele materie die regeling vereischte, anderdeels zou het voor de uitvoering en toepassing der wetten veel bezwaarlijker zijn, indien zij elk op zich zelf tot stand kwamen, dan wanneer zij tot één geheel waren gevormd en in één Staatsblad vereenigd het licht zagen. De Minister antwoordde echter, dat deze meening hem niet juist voorkwam met het oog op de wenschelijkheid om datgene tot stand te brengen, waaraan de behoefte was gebleken. Iets anders was het volgens den Minister om, als de wetgever zijne taak ten einde had gebracht, het geheel te codificeeren. Reeds uit deze verklaring van den Minister volgt dus, dat de verschillende waterstaatswetten in zulk een nauw verband met elkander staan, dat zij als het ware een geheel vormen.

Daar de bepalingen in verschillende wetten werden neergelegd, deed zich natuurlijk de vraag voor, waar een aanvang moest worden genomen. Gelijk de Staatscommissie

opmerkte, werd door de Grondwet in drieërlei opzicht dadelijk wettelijke voorziening gevorderd. Ten eerste eischte art. 188, dat de wet regels zou geven omtrent het waterstaatsbestuur, het oppertoezicht en toezicht daaronder begrepen. Ten tweede maakte art. 190 het noodig, met het oog op de veenschappen en veenpolders, de wetgeving aan te vullen, en in de derde plaats vorderde art. 191, dat de wet regels stelde volgens welke de besturen van wss., vss. en veenpolders in het huishoudelijk belang van die instellingen verordeningen kunnen maken.

De omstandigheden maakten echter eene verandering in deze volgorde wenschelijk. Wat was namelijk het geval? Voor de verveningen gold nog steeds het krachtens art. 215 der Grondwet van 1815 vastgestelde K. B. van 17 Februari 1819 (Stbl. n°. 6), waarvan art. 1 bepaalde, dat geene vervening van hooge of lage gronden mocht worden ondernomen zonder de toestemming des Konings op eene boete van een honderd gulden [1]). Daar de Koning de bevoegdheid om straffen op de algemeene maatregelen van bestuur te stellen ontleende, aan art. 1 van de wet van 6 Maart 1818, Stbl. n°. 12, moest dus de boete in dat besluit als niet geschreven worden beschouwd en art. 1 der wet van 1818 worden toegepast, ook blijkens het arrest van den Hoogen Raad van 2 Maart 1852, W. 1393, de eenige strafbepaling, die de nakoming verzekerde van het bovengemelde verbod van het K. B. van 1819. Die strafbepaling zou echter spoedig vervallen. Door de wet van 10 Augustus 1892, Stbl. n°. 181, was de termijn, gedurende welken de strafbepaling van art. 1 der wet van 6 Maart 1818 van kracht bleef, slechts tot 1 September 1893

[1]) Art. 5 bepaalt, dat de Koning op voordracht der Staten of Ged. Staten kan aanwijzen, waar de vervening geschieden kan zonder voorafgaande Koninklijke vergunning, hetzij wegens de geringheid der verveningen, hetzij omdat zij zoo ver verwijderd zijn van dijken enz., dat zij geenerhande nadeel aan algemeene of bijzondere belangen kunnen toebrengen.

verlengd. Daar het dus wenschelijk was, dat vóór dat tijdstip eene wet op de verveningen, het K. B. van 17 Februari 1819 vervangende, tot stand kwam [1]), meende de Staatscommissie, dat in de eerste plaats een ontwerp-wet op de verveningen diende te worden ingediend, en vermits in die wet geen regels konden worden gesteld volgens welke vss. en veenpolders verordeningen omtrent de verveningen kunnen maken en er geen reden was om voor de verordeningen dezer instellingen andere regels te stellen dan voor de verordeningen der wss., achtte de Staatscommissie gelijktijdige indiening van een ontwerp-wet ter uitvoering van art. 191 der Grondwet gewenscht. [2])

De Regeering vereenigde zich met dit werkplan der Staatscommissie. Bij Koninklijke Boodschap van 18 September 1893 werd aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal een ontwerp van wet op de verveningen en bij Koninklijke Boodschap van denzelfden datum een ontwerp van wet, ter uitvoering van art. 191 der Grondwet ter overweging aangeboden. Den 16en Juni 1896 kwam bij de Tweede Kamer in een ontwerp van wet, houdende algemeene regels omtrent het waterstaatsbestuur, den 28en September van dat jaar een ontwerp van wet, tot toekenning van eenige bevoegdheden aan wss., enz. en den 13en October d. a. v. een ontwerp van wet, tot opheffing van belemmeringen bij de uitvoering van werken, in het openbaar belang bevolen of ondernomen, uit bepalingen van verordeningen voortspruitende. Wat dit laatste ontwerp betreft dient opgemerkt te worden, dat de

---

[1]) Daar dit niet het geval was, werd bij de wet van 1 Augustus 1893, Stbl. n°. 133, bepaald, dat overtredingen van art. 1 van het K. B. van 17 Februari 1819, Stbl. n°. 6, zouden worden gestraft met geldboete van ten hoogste honderd gulden. Art. 3 bepaalde: „Deze wet vervalt met 1 September 1894.” Daar ook toen de wet op de verveningen nog niet tot stand was gekomen, is die termijn, bij de wet van 9 Juli 1894, Stbl n°. 104, verlengd tot 1 Januari 1896. Zie art. 13 der wet, houdende bepalingen omtrent verveningen.

[2]) Advies der Staatcommissie, bl. 4.

Staatscommissie, haar ontwerp beperkt had tot waterstaatswerken, eene beperking die gegrond was op de omstandigheid, dat de roeping der Commissie zich alleen tot de zaken van den waterstaat uitstrekte. Overeenkomstig het advies der Staatscommissie [1]), heeft de Regeering haar ontwerp meer algemeen tot alle werken in het openbaar belang bevolen of ondernomen uitgebreid.

Aldus bracht de Regeering haar plan ten uitvoer. Wel waren er ook nu nog ontevredenen. Ja, toen in 1896 het zoo lang verwachte en zoo dringend noodige ontwerp van wet, houdende algemeene regels inkwam, door art. 188 der Grondwet in de eerste plaats geëischt, waren er, blijkens het Voorloopig Verslag, nog verscheidene leden die meenden, dat dit ontwerp niet in de eerste plaats in aanmerking verdiende te komen, maar, dat er in de eerste plaats behoefte bestond aan eene wet op het beheer en het onderhoud der wegen. Te recht heeft de Regeering geen wijzigingen gemaakt in haar plan en zoo zijn achtereenvolgens in het Staatsblad verschenen de Wet van 13 Juli 1895, Stbl. n°. 113, houdende bepalingen omtrent verveningen; de Wet van 20 Juli 1895, Stbl. n°. 139, ter uitvoering van art. 191 der Grondwet; de Wet van 23 Mei 1899, Stbl. n°. 129, tot opheffing van belemmeringen bij de uitvoering van werken, in het openbaar belang bevolen of ondernomen, uit bepalingen van verordeningen voortspruitende; de Wet van 10 November 1900, Stbl. n°. 176, houdende algemeene regels omtrent het waterstaatsbestuur en de Wet van 9 Mei 1902, Stbl. n°. 54, tot toekenning van eenige bevoegdheden aan de besturen van wss., vss. en veenpolders. [2]) [3])

---

[1]) Advies der Staatscommie, bl. 89.

[2]) Voor overzicht van deze wetten diene KOOIMAN-ROMEYN. Waterstaatswetgeving, alwaar een beknopt overzicht van stelsel en inhoud der wetten, tekst en aanteekeningen bij de artikels.

[3]) Gelijk de titel te kennen geeft, worden door deze wet *eenige* bevoegdheden aan de besturen van wss., vss en veenpolders toegekend. Daar die besturen

Is nu door dit complex van wetten, dat den waterstaat thans voor een groot gedeelte beheerscht, principieel beduidende verandering gebracht in de bevoegdheden der Prov. Staten en in het oppertoezicht des Konings? Dit moet ontkennend worden beantwoord. Het lag trouwens ook niet op den weg van den wetgever, aan wien door den Grondwetgever van 1887, zooals wij boven in den breede ontvouwden, ten opzichte van het toezicht en het oppertoezicht eene geheel andere taak was toegekend. De wetgever heeft dan ook, bijzonderlijk in de wet, houdende algemeene regels, die vooral ons onderwerp raakt, zich te recht onthouden van ongeoorloofde uitbreiding of inkrimping van reeds door de Grondwet gefixeerde bevoegdheden en zich in die wet voornamelijk bepaald tot het uit den weg ruimen van geschilpunten, tot verduidelijking van den toestand dus en tot het aanwijzen van de middelen ter verzekering van het toezicht en het oppertoezicht.

---

hunne meeste bevoegdheden ontleenen aan de reglementen, voor hunne instelling door de Staten der Provincie vastgesteld, heeft de wetgever zich bepaald tot die bevoegdheden, die steun moeten vinden in de wet, en die zooveel noodig geregeld. De wet van 9 Mei 1902 is dan ook, voor ons onderwerp slechts van indirect belang. Artt. 20 en 21 echter verdienen onze aandacht. Art. 3 der wet geeft namelijk aan de besturen van wss., vss. en veenpolders, die als publiekrechtelijke instellingen zijn ingericht, het recht om bij dwangbevel, medebrengende het recht van parate executie, dat is het recht om de goederen des schuldenaars zonder vonnis aan te tasten, in te vorderen o. a. de kosten der werken en opruimingen door hen bij weigering of nalatigheid der daartoe verplichten of bij overtreding van verordeningen, voor rekening van de weigerachtigen, nalatigen of overtreders ten uitvoer gebracht. Verzet hij tegen wien het dwangbevel is uitgevaardigd, zich daartegen op grond, dat de kosten van die werken of opruimingen onnoodig waren of te hoog berekend zijn, of dat aan hem de noodige tijd om die werken of opruimingen zelf te verrichten niet is gegund en hij zulks op min kostbare wijze had kunnen doen, dan wordt, volgens art. 18 der wet, het verzet aangebracht bij verzoekschrift aan het bestuur, dat de zaak aangaat, hetwelk daarop beslist. Art. 20 nu bepaalt dat de belanghebbende, van de beslissing van het bestuur, in beroep kan komen bij Ged. Staten, die beslissen, na zoowel aan den belanghebbende als aan het bestuur gelegenheid te hebben gegeven hunne beweringen schriftelijk en mondeling toe te lichten. Volgens art. 21 is van die beslissing van Ged. Staten beroep op den Koning toegelaten.

Twijfel is echter mogelijk, of de wetgever niet iets verder had moeten gaan. In § 2 der Memorie van Toelichting gevoegd bij het eerste ontwerp van wet, houdende algemeene regels, lezen wij bij voorbeeld als bewijs, dat de wetgever rekening moet houden met het door de Prov. Staten tot stand gebrachte en zich zooveel mogelijk bij het bestaande moet aansluiten, het volgende: «Werd thans bij de wet,» «bij voorbeeld, eene omschrijving gegeven van woorden» «welker bedoeling in de praktijk vrij algemeen vaststaat,» «de bevoegdheden der Prov. Staten geregeld, die, uit de» «Grondwet en de Prov. Wet afgeleid, sinds lang niet meer» «worden betwijfeld» [1]), dan zou aan de Prov. Staten worden opgelegd om hunne werk, dat gedurende eene lange reeks van jaren al hun aandacht vorderde, voor een groot deel nogmaals te verrichten. M. i. is het zeer twijfelachtig, of de wetgever, bevoegdheden regelende die sinds lang niet meer worden betwijfeld, zulke groote veranderingen noodig zou maken in de reglementen, die aan die bevoegdheden hun ontstaan te danken hadden en daarmede zeker wel in de eerste plaats rekening hielden. Maar dit daargelaten. Stonden die bevoegdheden in de praktijk wel zoo vast? Waren er niet velen die meenden, dat de Prov. Staten zich te veel macht in zake waterstaat toekenden? Heerschte er zoowel in de jurisprudentie als bij de schrijvers geen groot verschil van meening? Het was de taak van den wetgever geweest dien strijd eens en voor altijd te beslissen, in plaats van, door zich te onthouden, zich neer te leggen bij een feitelijken toestand, waarin, zooals wij vroeger zagen, veel onwettigs gevonden werd. Blijkens het Voorloopig Verslag gaven dan ook vele leden niet toe, dat de bedoeling in de praktijk algemeen vaststaat en werd o. a. gevraagd, wat onder

[1]) In de Memorie van Toelichting, ad. art. 12, lezen wij nogmaals, dat bij het ontwerp geen regels worden gesteld omtrent de bevoegdheden der Prov. Staten, uit de Grondwet of de Prov. Wet afgeleid, die sinds lang vaststaan.

«oppertoezicht» verstaan moest worden. In de Memorie van Antwoord bleef de Minister echter onwrikbaar op zijn standpunt staan. Wat de bevoegdheden der Prov. Staten betreft, lezen wij wederom, dat niemand ze betwijfelt. Over de beteekenis van de woorden «Rijkswaterstaatsbestuur», «oppertoezicht», enz. was volgens den Minister nog nimmer twijfel gerezen, evenmin als over de beteekenis van het toezicht der Prov. Staten, van wss. enz. Z. i. was omschrijving derhalve te recht nagelaten.

De Regeering huldigde dus schijnbaar de in de praktijk heerschende ruime opvatting van toezicht en oppertoezicht. Eene nadere verklaring der Regeering bewijst echter het tegendeel. In het Eindverslag werd met klem betoogd, dat, waar de Regeering de meening is toegedaan, dat over de beteekenis van «Rijkswaterbestuur,» «oppertoezicht» enz. nimmer twijfel is gerezen, het haar niet moeielijk kan vallen die beteekenis alsnog mede te deelen, wat wenschelijk voorkwam. In de Nota naar aanleiding van het Eindverslag vinden wij dan ook de lang verwachte uiteenzetting. «Opper- «toezicht (blijkens het vorenstaande een onderdeel van het» «Rijkswaterstaatsbestuur) omvat het waken in het algemeen» «belang en met inachtneming van het toezicht van de» «Staten der Provinciën, dat ter voorziening in waterstaats-» «belangen gehandeld worde door de autoriteiten en ambte-» «naren aan wie de behartiging dier belangen is toever-» «trouwd en dat er op waterstaatsgebied niets geschiede,» «wat in strijd is met het algemeen belang.» [1]) Hoewel deze

---

[1]) De Staatscommissie schijnt een ander gevoelen toegedaan. In de toelichting, gevoegd bij het aan de Regeering overgelegde ontwerp van wet tot verzekering van den goeden staat der rivieren en stroomen in beheer bij het Rijk, lezen wij, dat de wet slechts den goeden staat der rivieren en stroomen in beheer bij het Rijk behoeft te verzekeren. „Omtrent rivieren, niet bij het Rijk in beheer,„ „kunnen de Provinciale Staten, krachtens art. 190 der Grondwet, het beheer„ „regelen en ook de noodige politievoorschriften vaststellen.„

verklaring zoo duidelijk mogelijk is, is het toch de vraag, of daardoor voor goed een einde aan allen twijfel is gemaakt.

---

## § 2. De Wet van 13 Juli 1895, Stbl. n°. 113.

Beschouwen wij nu de wetten in verband met ons onderwerp en wel in de eerste plaats de wet op de verveningen. Op den voorgrond sta, dat bij deze wet de aanvulling geschied is, welke noodig was met het oog op het onderscheid dat art. 190 der Grondwet van 1887 maakt tusschen wss., vss. en veenpolders, waarvan natuurlijk het gevolg was, dat hetgeen voor wss. gold, niet toepasselijk was voor vss. en veenpolders, zoodat voor deze alle regeling bij de wet ontbrak. «De nauwe verwantschap, tusschen beide» «instellingen bestaande, moest er toe leiden hetzelfde,» «hetgeen volgens wetten vóór de herziening der Grondwet» «in 1887 uitgevaardigd omtrent wss. geldt, op vss. en» «veenpolders toepasselijk te verklaren».[1] [2] Hierbij waren verschillende wegen te volgen. Ten eerste, zegt de Memorie van Toelichting, zou men alle zoodanige wetsbepalingen kunnen aanvullen door de opnoeming van vss. en veenpolders, evenals in de Grondwet geschiedde. Daar zoodanig stelsel echter wijziging noodzakelijk maakte van een zeer groot aantal wetten en, behalve die omslachtigheid, het gevaar bestond, dat eene of andere wetsbepaling over het hoofd werd gezien, werd er de voorkeur aan gegeven, in art. 9

---

[1]) Zie de Memorie van Toelichting. Handelingen Tweede Kamer der Staten Generaal 1893—1894. Bijl. n°. 75.

[2]) De wetgever was hierin echter volkomen vrij. Wel heeft de Grondwet aan de Prov. Staten de bevoegdheid gegeven om zoowel veenschappen en veenpolders als waterschappen op te richten, te reglementeeren en op te heffen, maar daaruit volgt nog niet, gelijk het W. B. A., n°. 2320, te recht opmerkt, dat de Grondwet de bedoeling had om ze per se in alle opzichten op ééne lijn te stellen.

der wet door algemeene voorschriften alles, wat in wetten, vóór de Grondwetsherziening in 1887 uitgevaardigd, op wss. betrekking heeft, op vss. en veenpolders toepasselijk te verklaren. «In de wetten na het in werking treden der «Grondwet van 1887 tot stand komende, zal telkens moeten» «worden uitgemaakt of eenige bepalingen, waterschappen» «betreffende, ook op veenschappen en veenpolders toe-» «passelijk zullen zijn». [1])

Het W. B. A., n°. 2320, oppert eenige bezwaren tegen deze gelijkstelling, en wel met oog op art. 8 der wet. Dit artikel geeft namelijk den aard aan der instellingen, in de Grondwet van 1887 naast de wss. vermeld, door te bepalen, dat de Staten vss. of veenpolders kunnen oprichten, tot verzekering der nakoming van de bepalingen en voorwaarden der vergunning, tot het doen naleven der bestaande voorschriften omtrent verveningen en tot bevordering der belangen van de vervening. In deze bepaling van den aard der vss. en veenpolders ziet het W. B. A. niet de nauwe verwantschap van die instellingen met de wss., welke de reden was der gelijkstelling. Te meer verdient dit opmerking, daar ook de bevordering van de belangen der vervening, van zuiver privaatrechtelijke belangen dus, als motief voor de oprichting wordt genoemd.

De tweede alinea, welke aan de Staten de bevoegdheid verleent reglementen voor die instellingen vast te stellen, is eene bloote herhaling van het artikel 190 der Grondwet.

De wet heeft, zooals wij reeds zagen, ook de strekking, het K. B. van 17 Februari 1819, Stbl. n°. 6, te vervangen. De Memorie van Toelichting stelt hierbij het volgende op den voorgrond. Het K. B. van 1819, voor de verveningen de voorafgaande vergunning des Konings vorderende, vond in de provinciën ver van elkander afwijkende toestanden.

---

[1]) Aldus de Memorie van Toelichting.

Bij gevolg was in elke provincie de regeling verschillend [1]), ja zelfs niet altijd in overeenstemming met de beginselen van het K. B. Met het oog op dezen verschillenden toestand achtte de Regeering het geraden aan de Prov. Staten, onder 's Konings goedkeuring, de regeling van dit onderwerp over te laten. Vandaar bepaalt art. 1 der wet, dat aan de Staten der provinciën behoort het vaststellen, onder goedkeuring des Konings, van de noodige voorschriften omtrent hooge en lage verveningen [2]), met inachtneming der regels in de wet gesteld. «De toekenning der in art. 1 aan de Prov.» «Staten verleende bevoegdheid geschiedt», gelijk de Memorie van Toelichting te recht opmerkt, «op grond van art. 188» «der Grondwet en is ook in overeenstemming met art. 190» «dier Staatswet, waarbij aan de Staten het toezicht op alle» «vss. en veenpolders is opgedragen, en waarbij zij bevoegd» «zijn verklaard, met goedkeuring des Konings, vss. en veen-» «polders te organiseeren.»

Art. 2 der wet bevat een ander gewichtig beginsel. Reeds eeuwen had preventief toezicht op de verveningen bestaan, waarvoor dan ook gewichtige redenen bestonden. [3]) Men behoeft slechts te denken aan het gevaar voor doorbraak dat kan ontstaan door het veen te dicht bij de dijken te verspitten, aan den overlast en schade, welke aan buren kan worden berokkend, aan de schade, die veroorzaakt kan

---

[1]) Zie een overzicht van de verschillende regelingen in de Memorie van Toelichting.

[2]) „Het woord vervening omvat zoowel het afsteken als het uitbaggeren van" „veenspecie. Ten einde evenwel de meening uit te sluiten, als zoude de wet" „het onderwerp in minder ruimen zin regelen dan het K. B. van 1819 deed," „worden hier de hooge en lage verveningen genoemd." Aldus de Mem. v. Toel. De wet trekt geen grenslijn tusschen hooge en lage verveningen. Voor de bevoegdheid der Staten is die onderscheiding van geen beteekenis. Tot 31 Dec. 1863 bestond er eene wettelijke definitie van hoog en laag veen en wel in de wet van 30 Dec. 1839, Stbl. n°. 56, tot verbetering van den accijns op de turf.

[3]) Zie voor de redenen, welke tot het toezicht leiden, H. G. van Holthe tot Echten, Eenige opmerkingen over de concessie tot vervening in Drenthe. Leiden 1887, bl. 45, vlg.

worden indien niet wordt gezorgd, dat de gronden na de vervening aan de cultuur ten goede komen. Het preventief toezicht moest dus behouden blijven, en het in de Grondwet neergelegde stelsel, dat den Staten het toezicht opdraagt, bracht mede, dat de voor het vervenen noodige goedkeuring door Ged. Staten worde verleend. Daarom eischt art. 2 der wet voor het vervenen de vergunning van Ged. Staten voor zoover het niet bij prov. verordening uitdrukkelijk, hetzij voorwaardelijk, hetzij onvoorwaardelijk, is vrijgelaten. De Prov. Staten zijn echter bevoegd, bij provinciale verordening op aan te wijzen plaatsen het vervenen onvoorwaardelijk te verbieden.

Bracht het door de Grondwet aan de Staten opgedragen toezicht mede, dat de voor het vervenen noodige vergunning door Ged. Staten wordt verleend, het aan den Koning opgedragen oppertoezicht brengt mede, dat hooger beroep op den Koning moet openstaan. Dit kan, zooals de Memorie van Toelichting zegt, niet aan de Prov. Staten, het lager gezag, ter regeling worden overgelaten, omdat, zooals wij vroeger reeds zagen, het lager gezag niet de attributen mag regelen van de hoogere macht en de inwerkingtreding van het oppertoezicht niet mag worden afhankelijk gemaakt van den wil der Prov. Staten. De wet dient dus ook hier het oppertoezicht des Konings te verzekeren. Vandaar dat art. 5 der wet bepaalt, dat van de besluiten van Ged. Staten, waarbij eene vergunning tot vervening wordt verleend of geweigerd, beroep op den Koning is toegelaten [1]).

Volgens de derde alinea van art. 5 kan ook de Commissaris der Koningin het beroep instellen. Eene zeer gelukkige bepaling. Indien belanghebbenden stilzitten, wordt op deze wijze het oppertoezicht in werking gesteld.

Ook de artikelen 3 en 4 zijn voor de bevoegdheid der

---

[1]) Zie K. B. 16 Maart 1900 n°. 13. Raad van State 1890, bl. 274.

Prov. Staten van belang. Wij hebben gezien, dat volgens art. 1 aan de Staten behoort het vaststellen der noodige voorschriften omtrent hooge en lage verveningen. Uit de redactie van het artikel en uit de Mem. v. Toel. blijkt, dat art. 1 eene bevoegdheid geeft, geen verplichting oplegt. De Staten zullen dus te beoordeelen hebben of voorschriften noodig zijn. Maken de Prov. Staten eene verordening, dan moet volgens art. 3 die verordening de gevallen aanwijzen, waarin eene vergunning door Ged. Staten kan worden gewijzigd of ingetrokken. De Ged. Staten hebben dus de bevoegdheid tot wijziging of intrekking der eenmaal verleende vergunning, maar niet anders dan in bepaalde, vooraf aangewezen gevallen. Zoolang in eene provincie geene verordening omtrent verveningen bestaat, worden die gevallen door Ged. Staten in elke vergunning aangewezen. De Staten kunnen aan de vergunning voorwaarden verbinden.

Uit art. 4 blijkt, dat de wetgever zelfs een diep ingrijpen heeft gewild, waardoor gewaakt kan worden tegen schennis van die belangen, ter bescherming waarvan het preventief toezicht der Ged. Staten is ingesteld. De Prov. verordening moet regels stellen ter verzekering, dat, waar dit noodig en mogelijk is, de vervening geschiede volgens een door Ged. Staten goed te keuren werkplan. De Prov. Staten zullen dus zoowel het plan van aanleg als de wijze waarop verveend wordt beheerschen, [1]) zij zullen zorgen voor eene regelmatige waterlossing enz. Ook zal de Prov. verordening regels moeten stellen, dat fondsen worden bijeengebracht ter voorziening in de kosten van aanleg en onderhoud der in verband met de vervening noodige werken, in de betaling van grond- en andere lasten en in de kosten van eventueele inpoldering en droogmaking der gronden na uitvening. Ook hierdoor hebben de Prov. Staten de macht

[1]) Zie voor het begrip „werkplan” de Memorie van Antwoord.

er voor te waken, dat het algemeen belang niet door eene verkeerde exploitatie benadeeld worde, en dat de gronden na de vervening aan de cultuur ten goede komen en er geen voor de openbare gezondheid schadelijke moerassen ontstaan.

Ook van beschikkingen der Ged. Staten, volgens deze regelen gegeven, is beroep op den Koning toegelaten. Ook hier is het oppertoezicht des Konings dus verzekerd.

## § 3. De Wet van 20 Juli 1895, Stbl. n°. 139.

Voor ons onderwerp is ook de wet tot uitvoering van art. 191 der Grondwet van veel belang. [1]) Het is hier de plaats niet, den strijd, in 1887 over de beteekenis van art. 191 der Grondwet gevoerd, uiteen te zetten. Noodig is het echter twee punten te memoreeren. In de eerste plaats de oppositie van Mr. Goekoop tegen het artikel. De heer Goekoop verzette zich namelijk tegen de opneming van het artikel, omdat het z. i. brak met den bestaanden en wenschelijken toestand, door aan alle wss., onverschillig welke de aard hunner roeping, onverschillig welke hunne verhouding tot andere wss. moge zijn, keurmakende bevoegdheid in de Grondwet te verzekeren. [2]) Uit de bestrijding van deze opvatting door de Regeering blijkt echter ten duidelijkste, dat dit niet de strekking van het artikel is. Het artikel bedoelt enkel de bevoegdheid der waterschapsbesturen voortaan te doen radiceeren in de Grondwet [3]), hetgeen, gelijk de Memorie van Toelichting opmerkte, noodig was, daar, terwijl de Grondwet van 1848 gewaagde van de bevoegdheid om provinciale en

[1]) Zie voor het begrip "waterschap" § 3 Hoofdstuk II. Zie ook § 5 van dit Hoofdstuk.

[2]) Handelingen VIII, bl. 201.

[3]) Handelingen VIII, bl. 223.

gemeentelijke verordeningen vast te stellen, eene dergelijke bepaling omtrent de wss., vss. en veenpolders werd gemist. Het artikel beoogde dus om in de toekomst den strijd over het grondwettig recht der wss. tot het maken van verordeningen onmogelijk te maken. Het karakter van het artikel is dus hoofdzakelijk preventief. «Het artikel beoogt echter» «volstrekt niet om de bevoegdheid der waterschapsbesturen» «uit te breiden, met name niet de bevoegdheid om keuren» «of politieverordeningen, tegen welker overtreding straf» «wordt bedreigd, aan alle waterschapsbesturen te geven» «ook wanneer de Staten der provincie dat niet willen.» [1]) Toen hierna de heer GOEKOOP weer hetzelfde bezwaar opperde, antwoordde de Minister van Binnenlandsche Zaken, dat z. i. hetgeen de heer GOEKOOP wenschte, begrepen was in de bepaling, dat de wet de bevoegdheid regelt, en dat z. i. «de bedoeling is, dat de wet kan aanwijzen, binnen» «welke perken die bevoegdheid kan worden gegeven, dat» «zij ze niet aan allen behoeft te geven.» [2])

Ook in haar antwoord op het Verslag der Eerste Kamer zette de Regeering dit standpunt nogmaals uiteen. Ook daar lezen wij, dat eene opdracht aan de Prov. Staten, om hier handelend op te treden en van hen de strafwetgevende bevoegdheid van sommige wss. afhankelijk te stellen, niet buitengesloten is. [3]) Als vaststaand moet dus worden aangenomen, dat, al zegt art. 191 der Grondwet, dat de wss., volgens regels door de wet te stellen, in hun huishoudelijk belang verordeningen kunnen maken, dit niet belet, dat de wet het recht, om die bevoegdheid al of niet uit te oefenen, van het oordeel der Prov. Staten kan laten afhangen. [4]) Ook de wet van 20 Juli 1895 staat op dit standpunt.

---

[1]) Aldus de Minister van Waterstaat. Handelingen VIII, bl. 223.
[2]) Handelingen VIII, bl. 239.
[3]) Handelingen IX, bl. 494.
[4]) BUIJS, t. a. p. III, bl. 380.

Nog een ander punt verdient vermelding. Al is — gelijk Mr. Buijs opmerkt —, wanneer men twistte over de vraag, of onze wss. het recht hadden verordeningen te maken, nooit aan iets anders gedacht dan aan strafverordeningen, toch moet «verordeningen» in art. 191 der Grondwet ruimer opgevat worden. De Minister van Waterstaat wees er in 1887 op, «dat het artikel algemeen van verordeningen» «spreekt, en dat de strafverordeningen, de keuren of politie-» «verordeningen, slechts een onderdeel zijn» [1]). Conform hiermede lezen wij dan ook in het antwoord der Regeering op het Verslag der Eerste Kamer: «Aan het woord veror-» «deningen moet ruimere beteekenis worden toegekend,» «omdat *keuren* verordeningen zijn met strafbepalingen en» «er ook verordeningen zijn, zooals instructiën en dergelijke,» «zonder strafbedreiging». In de Mem. v. Toel. der wet van 20 Juli 1895 lezen wij dan ook, in overeenstemming met deze verklaring, dat de wet alle verordeningen omvat, ook die welker nakoming niet door politiedwang is verzekerd. De Mem. v. Toel. wijst er echter op, dat, volgens de terminologie der Grondwet, onder het woord verordeningen alleen «algemeen werkende voorschriften» kunnen worden verstaan.

Geheel overeenkomstig deze beschouwingen is de wet ingericht. De artikelen 1 tot 3 hebben betrekking op alle verordeningen van wss., vss. en veenpolders, art. 4 en de volgende artikelen hebben betrekking op keuren of politieverordeningen.

In art. 1, al. 1, is bepaald, dat de besturen van wss., vss. en veenpolders in het huishoudelijk belang van die instellingen verordeningen kunnen maken. Reeds in '87 had de Regeering verklaard, dat aan het woord «bestuur» de meest uitgebreide beteekenis moest worden gegeven. «De Regeering verstaat» «daaronder niet alleen het dagelijksch bestuur, maar wat»

[1]) Handelingen VIII, bl. 224.

«bestuur is volgens het reglement», verklaarde de Minister van Waterstaat in antwoord op eene vraag van den Heer VAN DIGGELEN. [1]) Volgens art. 1, al. 2, wijst het reglement der instelling aan, welk gezag de verordeningen maakt. Uit de Mem. v. Toel. blijkt, dat het woord «gezag» gebruikt is, omdat er kleine polders zijn waar de ingelanden vertegenwoordigd worden door één persoon of die slechts één ingeland hebben. Voor zoover het door Ged. Staten is voorgeschreven of wanneer zij daartoe aanvraag doen, worden de verordeningen terstond aan Ged. Staten medegedeeld. Dit voorschrift van art. 2 heeft voornamelijk het oog op die verordeningen, welke niet overeenkomstig art. 7 der wet aan de goedkeuring van Ged. Staten onderworpen zijn, zegt de Mem. v. Toel. De goedkeuring waarborgt natuurlijk kennisneming door Ged. Staten.

Ten opzichte der keuren gaat de bevoegdheid der Staten veel verder. Hierboven zagen wij, dat, volgens art. 191 der Grondwet, de wetgever het recht der wss. om verordeningen te maken, van het oordeel der Prov. Staten kan doen afhangen. De wetgever heeft van deze bevoegdheid gebruik gemaakt wat betreft de keuren. Volgens art. 4 der wet kunnen alleen die besturen van wss., vss. en veenpolders keuren of politieverordeningen maken, aan welke de bevoegdheid daartoe bij het reglement der instelling uitdrukkelijk is toegekend. Het reglement, de roeping der instelling bepalende, beslist derhalve tevens of ter vervulling van die roeping de bevoegdheid tot het maken van keuren of politieverordeningen noodzakelijk is. Aan de Prov. Staten is dus

---

[1]) Handelingen VIII, bl. 222.

Het is echter de vraag, of het niet beter ware geweest te spreken van: de waterschappen mogen verordeningen maken.

Zie hierover MURMAN, Eenige opmerkingen over de uitvoering van art. 191 der Grondwet. Leiden 1894, bl. 20 en 21.

Zie ook BUIJS, t. a. p. III, bl. 381.

de beslissing over deze belangrijke vraag. Evenwel is de voor de reglementen vereischte Koninklijke goedkeuring niet uit het oog te verliezen.

Nog eene tweede belangrijke bevoegdheid hebben de Staten ten opzichte van de keuren. Reeds art. 158 der Prov. Wet bepaalde, dat de keuren der wss. de goedkeuring der Ged. Staten behoeven. De wet van 20 Juli 1895 brengt hierin geen verandering. Alleen bepaalt art. 8, dat de goedkeuring slechts mag worden geweigerd bij een met redenen omkleed besluit. Dit is vooral van belang met het oog op de volgende artikelen, welke hooger beroep van de beslissingen van Ged. Staten op den Koning openstellen.

Gelijk wij vroeger zagen, stond van besluiten door Ged. Staten genomen krachtens art. 158 der Prov. Wet, geen hooger beroep open. De Prov. Wet kende geen hooger beroep toe, en al mochten verschillende prov. reglementen hooger beroep toekennen van «iedere beslissing» of van «iedere door Ged. Staten verleende of geweigerde goed-» «keuring», zoo kon dit toch alleen slaan op de beschikkingen krachtens reglement genomen, maar niet op die welke genomen worden krachtens de wet. Herhaaldelijk is aldus beslist. Art. 9, dat de bevoegdheid tot het instellen van zoodanig hooger beroep geeft, schijnt derhalve in meer dan één opzicht gewenscht. Trouwens, politiebepalingen in het belang van een waterschap zijn aan de goedkeuring des Konings onderworpen, indien zij, evenals in Gelderland en Zeeland menigvuldig geschiedt, door de Staten worden vastgesteld in de reglementen voor de wss., gelijk de Mem. v. Toel. opmerkt. Daarmede strookt dus een voorschrift, dat de beslissing des Konings kan worden ingeroepen, wanneer het maken van zoodanige politiebepalingen aan de instellingen zelve is opgedragen.

Is het hooger beroep dienstig tot bevordering der deugdelijkheid van de besluiten van Ged. Staten en een waarborg

voor de zelfstandigheid der wss.,[1]) bovenal is hooger beroep wenschelijk ter verzekering van het oppertoezicht. Daarom staat behalve voor belanghebbenden en voor het bestuur der instelling, ook voor den Commissaris der Koningin beroep op den Koning open. Immers «het is wenschelijk dat, ook» «wanneer belanghebbenden zich bij eene beslissing van Ged.» «Staten neerleggen, in het belang van het oppertoezicht» «een tweede onderzoek kunne worden uitgelokt. Het is toch» «het eenvoudigste en doelmatigste middel tot verzekering van» «het oppertoezicht» [2]).

De wet wijst niet aan wie de keuren moet uitvoeren, maar art. 14 bepaalt, dat het reglement het bestuur aanwijst dat met de zorg voor de uitvoering der keuren of politieverordeningen is belast. De Prov. Staten zullen dus, bij de vaststelling der reglementen dit punt regelen. Conflicten zooals die zijn gerezen uit art. 70 juncto art. 179*a* Gemeentewet, kunnen dus worden voorkomen.

Door de goedkeuring der keuren hebben de Staten echter nog niet allen invloed daarop verloren. Te recht namelijk gaat de wet van de gedachte uit, dat na zekeren tijd, bij wellicht veranderde omstandigheden, het hooger gezag op den inhoud eener goedgekeurde regeling opnieuw invloed moet kunnen uitoefenen. [3]) Vandaar dat art. 16, al. 1, bepaalt, dat elke keur of politieverordening binnen tien jaren na hare goedkeuring moet worden herzien. «De wenschelijkheid,»

---

[1]) Waar geen beroep is toegestaan, zijn feitelijk Ged. Staten bij machte om in eene keur bep. te doen opnemen, zelfs tegen den zin van het bestuur, zegt Mr. E. DE VRIES, t. a. p., bl. 196. Indien de zaak regeling behoeft en Ged. Staten verklaren hunne toestemming slechts op voorwaarden van het opnemen van deze of gene bepalingen te zullen verleenen, dan zal het bestuur in de meeste gevallen wel zwichten. Dat sommige collegiën van Ged. Staten werkelijk in beginsel aannamen, geen keur goed te keuren waarin deze of gene bepaling niet voorkwam, bewijst het gebeurde in Zuidholland in 1869, vermeld op bl. 58 van de Beschouwingen over onderwerpen van staatsrecht van Mr. G. v. OOSTERWIJK.

[2]) Zie de Memorie van Antwoord, ad art. 9.

[3]) W. B. A., nº. 2739.

«dat politieverordeningen binnen een bepaald tijdvak worden» «herzien, is in onze wetgeving reeds neergelegd ten aanzien» «der gemeente-verordeningen tegen wier overtreding straf» «is bedreigd.[1]) Art. 178 der Gemeentewet schrijft eene» «algemeene herziening dier verordeningen voor binnen vijf» «jaren. Hier is echter», zooals wij in de Mem. v. Toel. lezen, «een gewijzigd voorschrift noodzakelijk. Vermits de politie-» «verordeningen dezer instellingen tot stand komen met de» «medewerking van Ged. Staten, of, in beroep, van Hare» «Majesteit, moet ook het gezag, dat goedkeurt, omtrent» «de wenschelijkheid van het bij voortduring blijven gelden» «dezer politieverordeningen eene uitspraak kunnen doen.» «Het voorschrift, dat elke keur of politieverordening binnen» «èen bepaald tijdvak worde herzien, brengt daarom mede,» «dat zij binnen den bepaalden termijn opnieuw aan de» «goedkeuring van Ged. Staten worde onderworpen.» Ten einde dit te bereiken, bepaalt al. 4, dat de niet herziene keur of politieverordening na verloop van den termijn is vervallen. Het is als het ware de sanctie op al. 1. Onmogelijk is het dus eene keur tientallen van jaren te handhaven, juist omdat zij verouderde bepalingen bevat, die de goedkeuring van Ged. Staten niet meer zouden verkrijgen, doch op welker behoud het bestuur der instelling prijs stelt.[2]) Het doel wordt hierdoor beter bereikt dan door art. 178 Gemeentewet. Wanneer de raad verzuimt de algemeene herziening om de vijf jaren der plaatselijke verordeningen, tegen wier

---

[1]) Artikel 178 Gemeentewet en art. 16, al. 1, der wet van 20 Juli 1895 beoogen echter verschillende doeleinden. Art. 178 wil voorkomen, dat oude plaatselijke verordeningen door verloop van tijd in onbruik geraken, waardoor rechtsonzekerheid kan ontstaan, daar eene verordening, die lang in onbruik is geweest, door den eenen rechter voor niet meer verbindende, door een ander voor steeds geldende kan worden verklaard. (Zie de Mem. van Toel. bij Boissevain, t. a. p. bl. 875). Art. 16 wil aan het hooger gezag op den inhoud eener goedgekeurde regeling na zekeren tijd opnieuw invloed verzekeren.

[2]) Zie de Memorie van Toelichting.

overtreding straf is bedreigd, te doen plaats hebben, dan worden de bestaande verordeningen door deze nalatigheid niet beroofd van hare kracht, daar het voorschrift van art. 178 Gemeentewet bloot formeel, niet sacramenteel is. [1]) In dien zin is dan ook de constante jurisprudentie van den Hoogen Raad. [2])

Op de tienjaarlijksche herziening behoeft echter niet altijd te worden gewacht. Ook tusschentijds kan worden ingegrepen. Indien namelijk bepalingen eener keur of politieverordening, door Ged. Staten of door den Koning goedgekeurd, later blijken met het algemeen belang te strijden, kunnen die bepalingen door den Koning, den Raad van State gehoord, worden vernietigd (Art. 19). Over strijd met de wet spreekt het artikel niet. Ten onrechte. Wel is voor strijd met de wet minder gevaar dan voor strijd met het algemeen belang, welke dikwijls eerst bij de toepassing der keur blijkt en ook dikwijls tijdens de goedkeuring niet bestaat doch eerst later ontstaat, maar toch is strijd met de wet, in weerwil van het feit, dat de keuren aan hoogere goedkeuring zijn onderworpen, niet onmogelijk. Het is waar, dat art. 3, 2e lid, uitkomst biedt, als ná de goedkeuring door Ged. Staten of in hooger beroep door den Koning, strijd met eene wet ontstaat. De bepalingen der verordeningen, in welker onderwerp door eene wet enz. wordt voorzien, houden volgens dat artikel van rechtswege op te gelden. Bestond de strijd met de wet echter reeds tijdens de goedkeuring, dan zal, wanneer de goedkeuring door Ged. Staten is verleend, de eenige oplossing zijn, dat het besluit tot goedkeuring van Ged. Staten door den Koning worde vernietigd, als zijnde dat besluit dan zelf in strijd met de wet. Daardoor worden

---

[1]) OPPENHEIM, t. a. p, bl. 189.
BOISSEVAIN, t a. p., bl. 876.
[2]) Vos, Gemeentewet. bl 357 vlg.

dan echter niet alleen de gewraakte bepalingen, doch de keur in haar geheel krachteloos gemaakt. Is de keur echter, in hooger beroep, door den Koning goedgekeurd, in weerwil dat zij toen reeds strijdig was met eene wet, dan is geene oplossing te vinden. Alleen zal de bepaling die strijd oplevert met de wet, door den rechter in het speciale aan zijn oordeel onderworpen geval buiten toepassing kunnen worden gelaten. [1]) Art. 19 bepaalt, dat de vernietiging slechts mag geschieden «gehoord den Raad van State». De wet schrijft dit uitdrukkelijk voor, omdat het niet rechtstreeks volgt uit art. 22 der wet op den Raad van State, waar alleen voor vernietiging van besluiten der Prov. of Ged. Staten of van plaatselijke verordeningen het hooren van den Raad wordt gevorderd. Vooral moet in het oog worden gehouden, dat slechts vernietigd kan worden, indien de bep. der keur zelve in strijd met het algemeen belang is. Het artikel sluit niet in zich eene vernietiging op grond, dat de toepassing door een bestuur aan eene bepaling der keur of politieverordening gegeven, de uitvoering van een werk, bij de wet van algemeen nut verklaard, belemmert. De Memorie van Toelichting verklaart dit uitdrukkelijk. Wij komen nog nader hierop terug.

---

## § 4. De Wet van 23 Mei 1899, Stbl. n°. 129.

In § 3 is nog niet besproken het voor ons onderwerp zeer gewichtige artikel 18 der wet van 20 Juli 1895, Stbl. n°. 139.

[1]) Zie V. V. 1e Kamer ad art 22 Wet houdende algemeene regels.

Dit artikel dient te worden besproken in verband met de wet van 23 Mei 1899, Stbl. n°. 129, tot opheffing van belemmeringen bij de uitvoering van werken, in het openbaar belang bevolen of ondernomen, uit bepalingen van verordeningen voortspruitende. Zoowel art. 18 als de wet van 23 Mei 1899 gaan namelijk van dit beginsel uit, dat de vrijheid van beschikking der waterschapsbesturen bij de uitvoering van hunne verordeningen beperkt moet worden. Volkomen vrijheid in dit opzicht kan aan de waterschapsbesturen niet verleend worden. Wat is immers het geval? Meermalen wordt in keuren of politieverordeningen voor bepaalde handelingen voorafgaande vergunning gevorderd en de verplichting tot het opvolgen van voorwaarden bij die vergunning gesteld. Het doel hiervan is te verzekeren, dat de handeling zoodanig geschiedt, dat zij kan toegelaten worden. «De opvatting als zoude een bestuur, dat eene» «vergunning kan verleenen of weigeren, uit die bevoegdheid» «het recht ontleenen alle mogelijke voorwaarden te stellen,» «komt echter niet zelden voor. Van de behoeften aan dergelijke» «vergunningen wordt dan partij getrokken, om aan het» «waterschap geldelijke voordeelen te verschaffen, en deze» «wijze van handelen vindt bij de ingelanden, die daardoor» «van lasten ontheven worden, een bijval, die het weigeren» «der vergunning niet zoude ondervinden». [1]) Nu was het wel mogelijk het bezwaar uit den weg te ruimen door het besluit van Ged. Staten, houdende goedkeuring der keur, waarbij de vergunning voor bedoelde werken tot vereischte was gesteld, te vernietigen. Aan het bekende conflict tusschen de Nederlandsche Rijnspoorweg-maatschappij en den Zuidplaspolder, toen het waterschapsbestuur slechts op onaannemelijke voorwaarden vergunning wilde verleenen voor werken op de wegen, tochten en wateren van den polder, [2])

[1]) Aldus de Mem. v. Toel. ad art. 18 Wet 20 Juli 1895.

[2]) Zie de uitvoerige uiteenzetting bij VAN DER MINNE, t. a. p., bl. 7 vlg.

werd op deze wijze een einde gemaakt. Bij K. B. van 13 Mei 1869, Stbl. n°. 86, werden de besluiten van Ged. Staten van Zuidholland, welke krachtens art. 158 Prov. Wet de betrokken waterschapskeur hadden goedgekeurd, vernietigd, omdat «de keur aanleiding bleek te geven tot eene toepassing» «in strijd met het algemeen belang en daarom buiten werking» «diende te worden gesteld».

Tegen dit middel bestaan echter ernstige bedenkingen. Ten eerste omdat, gelijk Mr. VAN DER MINNE [1]) opmerkt, het middel zuiver negatief werkte; het brak den tegenstand van het waterschapsbestuur, maar het gaf geen positieve regeling, waarom het hier in de eerste plaats te doen was, eene regeling, die de beide belangen bevredigde, die de belangen van het hooger bestuur voldoende tegen het verzet van het lagere in bescherming nam zonder tevens de belangen van het laatste geheel uit het oog te verliezen. Bovendien werd de gehééle verordening buiten werking gesteld, omdat één artikel aanleiding gaf tot bezwaren en dat niet, omdat dat artikel zelf in strijd was met het algemeen belang, maar omdat het bestuur van de bevoegdheid, hem bij dat artikel gegeven, bij ééne gelegenheid misbruik maakte, om te trachten voor den polder onbehoorlijke voordeelen te bedingen. [2])

Dit alles maakte een ingrijpen van den wetgever noodzakelijk. Daarom bepaalt art. 18 dat, indien de keur verbiedt zonder vergunning van het uitvoerend bestuur iets te doen of na te laten, dat bestuur aan zijne vergunning voorwaarden kan verbinden, doch dat — en hierin ligt voornamelijk de beteekenis — deze voorwaarden uitsluitend mogen strekken tot bescherming van die belangen, om welke het vereischte van vergunning is gesteld. Tot verzekering van dit voorschrift bepaalt de tweede alinea, dat met handhaving der vergunning,

---

[1]) T. a. p., bl. 29.

[2]) Aldus de Mem. v. Toel. op het ontwerp van wet tot opheffing van belemmeringen.

voorwaarden in strijd met dit voorschrift gesteld, kunnen worden vernietigd overeenkomstig de regels omtrent de vernietiging van de besluiten van de besturen van wss., vss. en veenpolders gesteld of te stellen. Ged. Staten zullen dus vernietigen en hooger beroep zal openstaan van een besluit van Ged. Staten zoowel tot vernietiging, als tot afwijzing van een verzoek tot vernietiging. Doch hierover uitvoeriger bij de beschouwing van art. 22 vlg. der wet houdende algemeene regels. Wordt het beoogde doel door art. 18 bereikt? [1]) Naar mijne bescheiden meening kan deze vraag niet bevestigend worden beantwoord. Ged. Staten mogen alleen vernietigen, als de voorwaarden niet uitsluitend strekken tot bescherming van de belangen, om welke het vereischte van vergunning is gesteld. Om hunne tusschenkomst te verijdelen is het dus voldoende, dat de gestelde voorwaarden uitsluitend strekken tot bescherming van die belangen, maar niet mag worden nagegaan, of zij voor die belangen in de mate waarin en de wijze waarop zij gesteld werden, noodzakelijk zijn. [2])

Hoe dit zij, aan art. 18 ligt een juist begrip ten grondslag, dat echter nog nadere wettelijke regeling behoefde, om ten volle tot zijn recht te komen, daar vooral bij de uitvoering van werken vele moeilijkheden werden ondervonden, die zonder hulp van den wetgever niet uit den weg konden worden geruimd. Indien moeilijkheden ontstonden doordat het gezag, welks vergunning werd gevorderd, die niet wilde verleenen dan onder voorwaarden, die onnoodig en te eenenmale onaannemelijk waren, kon art. 18 hier niet altijd voldoen. Indien immers de vergunning werd gevorderd krachtens eene gemeente- of provinciale verordening was art. 18 niet toepasselijk. Ook ingeval het bestuur tout-court weigerde

---

[1]) Op te merken is, dat art. 18, waar het geldt de uitvoering van openbare werken, opgelost is in de wet van 23 Mei 1899.

[2]) W. B. A., Nos. 2648, 2649 en 2650.

vergunning te verleenen, gaf art. 18 niet het middel aan, daartoe te dwingen.

«Nog ernstiger bezwaren deden zich voor, wanneer de» «voor de uitvoering noodige werken of handelingen vielen» «onder de verbodsbepalingen van verordeningen, waarvan» «geene afwijking is toegelaten. Ook door zoodanige bepaling» «mag een werk, dat in het openbaar belang wenschelijk» «is geoordeeld, niet belemmerd, veelmin onmogelijk gemaakt» «worden, te minder, omdat eene enkele overtreding van het» «verbod ten behoeve van dat werk veelal het waterschap,» «welks bestuur de verbodsbepaling uitvaardigde, niet of» «weinig schaden zal.» [1]) Aan dien toestand nu wilde de wetgever een einde maken. Het doel is dus volstrekt niet alle belemmeringen weg te nemen, welke kunnen voortspruiten uit bestaande verordeningen van wss., vss., gemeente- of andere besturen, maar, zooals de Minister van Waterstaat zeide, alleen voor zoover het betreft belemmeringen, welke voortvloeien uit onbillijke, onjuiste of ongemotiveerde toepassing dier verordeningen. [2]) Vandaar, dat wij dan ook in het intitulé en de considerans der wet van den 23en Mei 1899 lezen «van belemmeringen» en niet «der belemmeringen». De wet legt, volgens de Memorie van Toelichting, eenvoudig aan alle besturen de verplichting op om, voor zoover zulks noodig mocht zijn, mede te werken tot de uitvoering van werken in het algemeen belang noodzakelijk of wenschelijk geoordeeld, hetzij door ontheffing te verleenen van de bepaling eener verordening, hetzij door het verleenen eener vergunning door de verordening gevorderd.

Vandaar dat de artikelen 1 en 2 der wet bepalen, dat, wanneer ter uitvoering van openbare werken, vallende onder

---

[1]) Aldus de Mem. van Toelichting op het ontwerp van wet tot opheffing van belemmeringen.

[2]) Handelingen der Tweede Kamer der Staten-Generaal 1898–1899, bl. 819.

een der in het eerste artikel opgesomde categorieën, [1]) een werk of eene handeling noodig is in strijd met de bepaling eener gemeente-, waterschaps-, veenschaps- of veenpolderverordening, of een werk of een handeling, waarvoor bij een van die verordeningen de vergunning van eenig bestuur wordt gevorderd, het bestuur [2]) op aanvrage van den belanghebbende ontheffing van die bepaling of de vergunning moet verleenen.

Dit gebod zou natuurlijk geen doel treffen, indien de artikelen niet tevens bepaalden, dat aan de ontheffing of aan de vergunning geen andere voorwaarden mogen worden verbonden dan die welke op grond van die ontheffing in het belang van de gemeente, het waterschap, het veenschap of den veenpolder moeten worden gesteld. Eerst stond in het ontwerp in plaats van de laatste drie woorden «volstrekt noodzakelijk zijn». Daar deze woorden aanleiding gaven tot de meening als zouden billijke voorwaarden omtrent schadevergoeding uitgesloten zijn, is de tegenwoordige redactie genomen. [3]) De beteekenis is niet veranderd. In allen gevalle zullen de woorden «moeten worden gesteld» beter aan hun doel beantwoorden dan het zeer rekbare «strekken» van art. 18.

Weigert het bestuur de ontheffing of de vergunning te verleenen (of beslist het niet bijtijds op eene aanvrage daartoe, wat met weigering gelijkstaat) of stelt het voorwaarden in strijd met de artikelen 1 en 2, dan kunnen Ged. Staten op aanvrage van den belanghebbende de verlangde ontheffing of vergunning, zoo noodig onder voorwaarden overeenkomstig de artt. 1 en 2, verleenen. De wetgever,

---

[1]) Zie ook art. 5 der wet.

[2]) Op te merken is, dat, terwijl het verleenen van vergunning, waar die door eenige verordening gevorderd wordt, eigenaardig de taak is van het bestuur, dat met de uitvoerende macht is bekleed door de wet, waar ontheffing van eene verbodsbepaling noodig is, het verleenen dier ontheffing opgedragen wordt aan het bestuur dat de verordening vaststelde KOOIMAN-ROMEIJN, t. a. p., bl. 73.

[3]) Zie de Mem. v. Antwoord, ad art. 1.

den weg dien art. 144 der Grondwet speciaal voor de gemeentebesturen aangeeft, volgende, wijst het college van Ged. Staten aan om te beoordeelen, of de door deze wet van de besturen der gemeenten, wss., vss. en veenpolders gevorderde medewerking is verleend en tot vervanging van die besturen indien zij in gebreke zijn gebleven. De samenstelling en werkkring van dit college zijn een waarborg, dat zoowel het algemeen belang als het belang der betrokken instelling in het oog zal worden gehouden. [1]) Van de beslissing van Ged. Staten, waarbij zoodanige ontheffing of vergunning wordt verleend of geweigerd, stelt art. 4 hooger beroep op den Koning open. De Koning zal dan beslissen, gehoord den Raad van State, afdeeling voor de geschillen van bestuur. Het artikel zegt het niet uitdrukkelijk. Het zou immers eene overbodige vermelding zijn, daar art. 23 Wet op den Raad van State de afdeeling voor de geschillen van bestuur belast met het onderzoek en het voordragen van de uitspraak van de geschillen van bestuur of andere. Voor de toepassing van deze wet behoeft dus niet vast te staan, dat men hier altijd te doen heeft met een geschil van bestuur. De wet zorgt er dus niet alleen voor, dat onredelijke belemmeringen worden opgeheven, de knoop wordt maar niet doorgehakt, doch in de contentieuse behandeling in twee instantiën ligt een waarborg, dat zooveel doenlijk alle in het plaatselijk belang noodzakelijke voorwaarden zullen worden gehandhaafd of gesteld. [2]) Vandaar dan ook de afzonderlijke voorziening in elk concreet geval.

Dezelfde plicht tot medewerking wordt aan de Staten gesteld. Indien voor een boven omschreven werk of handeling de medewerking der Staten noodig is tot verkrijging, hetzij van eene vergunning, hetzij van ontheffing van de bepaling eener prov. verordening, dan moeten volgens de artt. 6 en 7

[1]) Zie de Mem. v. Toelichting.
[2]) Zie de Mem. v. Antwoord.

de Staten die vergunning of die ontheffing verleenen onder geen andere voorwaarden dan die, welke gemelde artikelen toelaten. Dit alles behoeft na het voorafgaande geen uitvoerige bespreking. Opmerking verdient slechts, dat wanneer de Staten de hun bevolen medewerking niet verleenen, de Koning, den Raad van State, afdeeling voor de geschillen van bestuur, gehoord, de verlangde ontheffing, vergunning of goedkeuring kan verleenen, zoo noodig onder voorwaarden overeenkomstig de artikelen 6 en 7 te stellen. Het zij mij nog vergund er op te wijzen, dat het artikel voorschrijft, dat eene behandeling door den Raad van State, afdeeling voor de geschillen van bestuur, aan de beslissing moet voorafgaan, omdat dit wenschelijk werd geacht en art. 23 Wet Raad van State niet altijd toepasselijk is, daar de Koning, bij nalatigheid der Staten eene beslissing nemende, niet geacht kan worden een geschil te beslissen.[1])

---

## § 5. De Wet van 10 November 1900, Stbl. n°. 176.

Belangrijke bevoegdheden worden door de drie voorafgaande wetten aan de Staten en aan den Koning gegeven. Deze wetten betreffen evenwel slechts speciale onderwerpen. Van overwegend belang voor ons onderwerp is echter de wet van 10 Nov. 1900, Stbl. n°. 176, houdende algemeene regels omtrent het waterstaatsbestuur, eene wet welker belang niet licht kan worden overschat. Een overzicht van deze wet is eenigszins moeilijk, omdat de bepalingen onderling weinig verband houden en geen afgerond geheel vormen, hetgeen, zooals de Regeering in de Memorie van Antwoord I [2]) verklaarde, ligt in den aard der wet zelve, die ten doel

---

[1]) Memorie van Toelichting.
Vergelijk art. 26, al. 4, Wet 9 Juni 1875 Stbl. 95 (Hinderwet).

[2]) De cijfers achter de gewisselde stukken duiden aan of zij behooren tot het in 1896 of tot het in 1898 aangeboden ontwerp.

heeft het stellen van eenige algemeene regels. Voor ons is het de aangewezen weg om, overeenkomstig de vroeger gemaakte indeeling [1]) achtereenvolgens te beschouwen de bepalingen, welke het eigenlijke toezicht der Staten en het oppertoezicht des Konings betreffen, in welke bepalingen het zwaartepunt der wet ligt; daarna de bepalingen die de verhouding van de Prov. Staten tot de wss., enz. betreffen, en eindelijk de bepalingen welke van belang zijn voor de macht der Prov. Staten ten opzichte van den provincialen waterstaat.

Alvorens over te gaan tot eene bespreking van de eerste categorie van bepalingen, eene enkele opmerking. Reeds vroeger is in den breede ontvouwd welke redenen den wetgever moesten nopen hier op te treden. Het is dus geoorloofd ons op deze plaats te bepalen tot eene beschouwing van de wijze waarop de wetgever heeft gemeend zijne taak te moeten opvatten.

In de eerste plaats vestige men de aandacht op § 9, welke paragraaf tot opschrift heeft: «Hooger beroep van besluiten van Ged. Staten ten opzichte van waterschappen, veenschappen en veenpolders». Wij hebben gezien, dat in de waterschapsreglementen van beslissingen van Ged. Staten beroep op het Koninklijk gezag werd toegestaan, maar dat deze praktijk bedenkelijk was, omdat het lager gezag de attributen regelde van de hoogere macht en het oppertoezicht, waarvan de leidende gedachte is «de handhaving van het publiek belang», tusschenbeide moet kunnen komen waar dat belang dat eischt, maar niet mag afhangen van den wil der prov. besturen, zoodat het beroep op het Koninklijk gezag, gelijk de M. v. T. I zegt, zijn grond moet vinden in de wet en uit den aard der zaak voor alle provinciën gelijk moet zijn.

---

[1]) De bepalingen der wet die het oppertoezicht des Konings betreffen, worden echter niet afzonderlijk besproken, daar het van belang is bij elk onderwerp achtereenvolgens na te gaan, op welke wijze het toezicht en op welke wijze het oppertoezicht door den wetgever geregeld is.

Art. 19 bepaalt daarom, dat van elke beschikking of beslissing door Ged. Staten krachtens algemeene of bijzondere reglementen voor wss., vss. of veenpolders genomen, aan alle belanghebbenden en aan den Commissaris der Koningin in de provincie beroep op den Koning openstaat. Van *elke* beschikking of beslissing, immers het was ondoenlijk in de wet alle gevallen op te noemen, waarin een beroep op het Koninklijk gezag wenschelijk kan zijn. Wel is de schaduwzijde van dit stelsel, dat soms in vrij nietige quaestiën hooger beroep open zal staan, maar dit bezwaar kon volgens de M. v. T. niet zwaar wegen. De praktijk immers toonde aan, dat, niettegenstaande de menigvuldigheid der gevallen, waarin vroeger in de meeste provinciën hooger beroep op den Koning openstond, het weinig werd ingesteld. Bovendien zal de bevoegdheid om van besluiten van Ged. Staten in hooger beroep te komen, de deugdelijkheid van die besluiten bevorderen en de zelfstandigheid der wss waarborgen, (is er geen hooger beroep, dan kunnen Ged. Staten aan het geven van hunne toestemming allerlei voorwaarden verbinden) en het oppertoezicht zal een waarborg krijgen, dat het reglement wordt toegepast in den zin die bij de goedkeuring daaraan werd toegekend. Om deze redenen [1]) stelt art. 19 overal waar eene beslissing van Ged. Staten wordt voorgeschreven, ook een beroep op den Koning open.

Daar art. 19 van elke beschikking of beslissing door Ged. Staten krachtens algemeene of bijzondere reglementen voor wss., vss. en veenpolders genomen hooger beroep op den Koning openstelt, staat dus krachtens art. 19 ook hooger beroep open van de beslissingen van Ged. Staten in geschillen tusschen wss., vss. en veenpolders. Voor de toepasselijkheid van art. 19 is het echter een vereischte, dat de bevoegdheid van Ged. Staten, om in bepaalde geschillen tusschen deze instellingen eene

---

[1]) Zie deze motieven getoetst aan artt. 188 en 189 der Grondwet op bl. 24 en 25.

beslissing te nemen, steunt op de reglementen. De wet geeft dus geene bevoegdheid aan Ged. Staten om in bepaalde geschillen tusschen deze instellingen eene beslissing te nemen. Het regelen toch van de onderlinge verhouding tusschen deze instellingen is een deel van de taak, door de Grondwet aan de Prov. Staten onder goedkeuring des Konings opgedragen. Gaf de wet eene algemeene opdracht aan Ged. Staten om geschillen tusschen die instellingen te beslissen, verwarring tusschen deze bevoegdheid van Ged. Staten en de grondwettelijke taak der Provinciale Staten zou niet kunnen uitblijven. [1])

Niet alleen aan alle belanghebenden, maar ook aan den Commissaris der Koningin, den aangewezen vertegenwoordiger van het oppertoezicht, staat beroep open. Eene zeer gelukkige bepaling, die wij reeds vroeger ontmoet hebben. (Zie bijv. art. 5, al. 4, Wet op de verveningen en art. 9, al. 4, Wet ter uitvoering van art. 191 der Grondwet). Ook hier kan dus, als belanghebbenden stilzitten, het oppertoezicht in werking worden gesteld. [2])

Moet het beroep op het Koninklijk gezag van de beslissingen van Ged. Staten zijn grond vinden in de wet, ook het recht tot vernietiging en schorsing van besluiten en verordeningen van het bestuur van een ws., vs. of veenpolder moet door de wet aan het oppertoezicht worden verzekerd. Ook hier waren de Staten opgetreden, en hadden zij dit gewichtig regeeringsrecht, strekkende tot behoud der harmonie tusschen het geheel en zijne deelen, in hunne reglementen geregeld, eene praktijk ten opzichte waarvan de vroeger vermelde bezwaren gelden nl., dat het lager gezag de attributen regelt van het hooger gezag en dat het oppertoezicht het recht van vernietiging mist, indien de

---

[1]) Zie M. v. T I § 4.

[2]) Zie de bezwaren, door den heer Röell geuit in de Eerste Kamer der Staten-Generaal. Handelingen 1900-1901, bl. 25 vlg.

Staten daartoe geene termen aanwezig achten. De Mem. v. Toel. I zegt dan ook te recht, dat het recht tot vernietiging en schorsing van besluiten een recht is dat aan het oppertoezicht bij de wet moet verzekerd worden.

Het moet volgens de Memorie ook aan het toezicht bij de wet worden verzekerd. Is dit laatste wel geheel juist? Uit de, door art. 190 der Grondwet, aan de Prov. Staten verleende bevoegdheid, om bij de organisatie der wss., vss. en veenpolders de rechten en bevoegheden der besturen te regelen, volgt, dat de rechtskracht der bestuursbesluiten door de regeling van het recht van schorsing en vernietiging mag worden beperkt. [1]) De Staten kunnen dus, onder Koninklijke goedkeuring, in de reglementen aan zichzelf het vernietigingsrecht van besluiten toekennen, evenals zij hunne medewerking of tusschenkomst kunnen vorderen. Hiertoe hebben zij de hulp van den wetgever niet noodig. De wetgever heeft dan ook om andere redenen het vernietigingsrecht der Staten geregeld, nl. omdat in de provinciën zeer verschillende regelingen bestonden, hoewel over het geheele Rijk in dit opzicht een zelfde recht moet bestaan en omdat de Prov. Staten dikwijls hun vernietigingsrecht regelden op eene wijze, die z. i. inbreuk maakte op het zelfbestuur der wss. vss. en veenpolders. Art. 22 heeft dus eerder eene beperkende strekking.

Gelijk men ziet, bepaalt art. 22, dat *Ged. Staten* kunnen vernietigen. Bijna alle prov. reglementen waren dezen weg gevolgd, alleen Noordholland had het vernietigingsrecht gelegd in handen van Prov. Staten. Te recht gaf de wetgever de voorkeur aan het stelsel der andere provinciën, daar Ged. Staten, als belast met de leiding der zaken, het aangewezen college zijn. Ged. Staten kunnen echter ook vernietigen op grond van strijd met het algemeen belang. Is dit eene gelukkige bepaling? Had men het vernietigingsrecht in dit

[1]) Aldus Mr. VAN LOON in Bijdragen XXIV, bl. 180.

geval niet bij den Koning moeten brengen, evenals het ontwerp van Minister KLERCK dat deed? [1]) Mr. E. DE VRIES [2]) beantwoordt deze vraag bevestigend, daar z. i. tot het beoordeelen van wat het algemeen belang toelaat of verbiedt, alleen hij in staat is, die door den aard van zijn werkkring het algemeen belang kan overzien. M. i. verdient art. 22 de voorkeur. In de eerste plaats is het de vraag, of het oordeel van wat met het algemeen belang strijdt, niet in zeer vele gevallen onder het bereik der Staten valt. Hebben Ged. Staten echter eene enkele maal een niet genoegzaam ruimen blik, dan vult de wet, zooals wij hieronder zullen zien, de leemte op voldoende wijze aan. Met de bedoeling van de Grondwet, die den Koning het oppertoezicht, d. i. het toezicht op het toezicht, en aan de Staten het toezicht geeft, schijnt het bovendien meer te strooken, dat ook het oordeel over strijd met het algemeen belang in de eerste plaats aan Ged. Staten wordt opgedragen.

Art. 22 zegt, dat «de niet aan de goedkeuring van Ged.» «Staten onderworpen *verordeningen en besluiten* van het» «bestuur van een ws., vs. of veenpolder» kunnen worden vernietigd. Oorspronkelijk maakte het artikel alleen melding van «besluiten». De wet van 20 Juli 1895, Stbl. n° 139, maakte echter scherp onderscheid tusschen besluiten en verordeningen der wss. enz. Herhaalde malen werd bij de behandeling dier wet verwezen naar de analoge onderscheiding in art. 145 der Grondwet. [3]) Ook hier moest dus worden

---

[1]) Het ontwerp van Minister KLERCK bracht ook het vernietigingsrecht in geval van strijd met de wet bij den Koning. Hiervoor bestond echter in het geheel geen noodzakelijkheid. Het oordeel van wat met de wet in strijd is valt onder ieders bereik.

[2]) T. a. p., bl. 181.

[3]) In § 3 der M. v. T. lezen wij bijv. „Volgens de terminologie der Grond-„ „wet kunnen onder het woord verordeningen alleen verstaan worden algemeen„ „werkende voorschriften. Art. 134 der Grondwet bijv. onderscheidt „verordeningen„ „van de in art 140 genoemde „besluiten„ van Prov. Staten Art. 145 der„ „Grondwet maakt eveneens duidelijk onderscheid tusschen de besluiten van„ „gemeentebesturen en de plaatselijke verordeningen en reglementen.„

aangenomen, dat «besluiten» niet is een genus-naam, die ook verordeningen omvat, maar dat het als species staat tegenover een ander species «de verordeningen». Toch was het duidelijk, dat de Regeering ten aanzien van het vernietigingsrecht, de besluiten en verordeningen wilde gelijkstellen. De wet van 20 Juli 1895 stelde geen regels omtrent de vernietiging van waterschaps-, veenschaps- en veenpolderverordeningen, omdat, zooals de Regeering verklaarde [1]), die regels niet konden afwijken van die, welke omtrent de besluiten zouden worden gesteld en toen in het V. V. I ad art. 21 (thans art. 22) werd gevraagd, op welke wijze Ged. Staten in kennis zouden worden gesteld van de besluiten in dit artikel bedoeld, antwoordde de Regeering, dat, indien de besluiten «verordeningen» waren, niet aan de goedkeuring van Ged. Staten onderworpen, art. 2 der wet van 20 Juli 1895, Stbl. n° 139, reeds bepaalde, dat zij terstond aan Ged. Staten worden medegedeeld voor zoover dit door hen is voorgeschreven of wanneer zij daartoe aanvraag doen. Toen dan ook in het V. V. II op aanvulling van het artikel werd aangedrongen, gaf de Regeering aan dat verlangen gehoor en nam zij naast besluiten «verordeningen» in het artikel op.

Alleen de niet aan de goedkeuring van Ged. Staten onderworpen verordeningen en besluiten kunnen door hen worden vernietigd. Waar dus een verordening of besluit aan de goedkeuring van Ged. Staten is onderworpen, is te recht het middel van vernietiging ter zijde gesteld. Oefenen de Ged. Staten echter geen preventief toezicht uit, dan staat steeds het vernietigingsrecht voor hen open. Dit nu ondervond bestrijding. Blijkens het V. V. I meende men, dat «art. 22» «de autonomie der wss., vss. en veenpolders te veel beperkte.» «Wanneer ook de niet aan de goedkeuring van Ged. Staten» «onderworpen verordeningen en besluiten door dat college»

---

[1]) Zie M. v. T., ad art. 2.

«konden worden vernietigd, zou er voor de bedoelde corpo-» «ratiën niets overblijven wat zij zelfstandig kunnen regelen.» Deze bestrijding is eenigszins vreemd. Is het dan voldoende, dat er voor de bedoelde corporaties *iets* overblijft wat zij zelfstandig kunnen regelen? Moet men niet, òf voor de wss., vss. en veenpolders een gebied rakende hunne huishouding, vindiceeren, op hetwelk het vernietigingsrecht geen vat heeft, òf zich op het standpunt stellen, dat de kracht van het vernietigingsrecht louter negatief is, dat het alleen kan afweren maar niets kan scheppen, en dat die afwerende macht op geen wijze afbreuk kan doen aan de bevoegdheid der besturen, om voor elke aangelegenheid die tot de huishouding der instellingen behoort, vrij de voorzieningen te treffen die zij noodig of wenschelijk oordeelen? [1]) Tertium non datur, het vernietigingsrecht maakt òf altijd, òf nooit inbreuk op de zelfstandige regelingsbevoegdheid der instellingen. Op dit laatste standpunt plaatste de Minister zich, toen hij te recht antwoordde: «Op de zelfstandige regeling» «dezer instellingen wordt geen inbreuk gemaakt.»

Art. 22 noemt de gronden op welke tot vernietiging kunnen leiden. Het is een limitatieve opsomming; «niet anders dan», verklaart het artikel uitdrukkelijk. Dat uitbreiding hier niet geoorloofd zou zijn, ligt trouwens in den aard der zaak. Waar de wet regelt, kan alleen de wet uitbreiden of inkrimpen. Wanneer de wet zegt: hierin eischt het publiek belang dat het toezicht zal bestaan, dan wil zij daarmede zeggen, in andere gevallen eischt datzelfde belang, dat geen invloed uitgeoefend worde. [2])

In de eerste plaats noemt art. 22 strijd met eene wet, een algemeenen maatregel van bestuur, eene provinciale verordening of de inrichting van de instelling. Al dadelijk trekt het de aandacht, dat de «provinciale reglementen» niet

[1]) Oppenheim, t. a. p., 2e druk. I, bl. 750.
[2]) Mr. E. de Vries, t. a. p., bl. 189.

worden genoemd. In het V. V. II vroeg men dan ook, of die niet moesten genoemd worden naast de provinciale verordeningen en men wees daarbij op art. 140 van de Provinciale Wet, waar ook van reglementen en verordeningen wordt gesproken. De Regeering antwoordde echter, dat in art. 140 Prov. Wet van verordeningen en reglementen wordt gesproken, omdat die dubbele uitdrukking in art. 131 der Grondwet van 1848 voorkwam, maar dat art. 134 der Grondwet van 1887 eenvoudig spreekt van verordeningen, en aanvulling van art. 22 dus onnoodig was. Wel wordt naast strijd met eene provinciale verordening, strijd met de inrichting der instelling, als grond voor vernietiging genoemd. Is dit niet overbodig, daar de reglementen toch de inrichting bepalen en strijd met een prov. reglement grond voor vernietiging oplevert? De M. v. T. I toont aan, dat deze bijvoeging niet overbodig is, daar zeer zelden reglementen worden gevonden, waarin de geheele natuur en bestemming van het waterschap nauwkeurig zijn omschreven. «Inrichting», omschreef de Regeering bij de behandeling van art. 7 der wet van 1855, «omvat het» «doel, de taak, de bestemming van een waterschap, zooals» «die door verordeningen der wettige macht of door eene» «volgreeks van feiten en handelingen zijn aangewezen.» Besluiten nu die in strijd zijn met de inrichting, moeten ook dan kunnen worden vernietigd, wanneer het reglement niet in alle bijzonderheden de roeping der instelling omschrijft. Immers hier is niet te vergeten, dat alleen de Prov. Staten onder goedkeuring des Konings de inrichting van een waterschap kunnen wijzigen. De beoordeeling of eene handeling strookt met de inrichting van een waterschap kan dus niet zonder eenige contrôle van hooger gezag door het waterschap beslist worden, want anders zou in strijd met de Grondwet het waterschapsbestuur en niet uitsluitend de waterschapswetgever in de inrichting wijziging kunnen maken.

Strijd met eene gemeenteverordening is geen grond voor

vernietiging. Dit is geheel in overeenstemming met het door de wet van 20 Juli 1895 ingenomen standpunt, nl. dat door de oprichting van een waterschap enz. de verzorging van een of meer openbare waterstaatsbelangen opgedragen wordt aan een zelfstandig bestuur, een college ad hoc, en mitsdien onttrokken aan de algemeene taak, die op de gemeente rust tot verzorging van alle openbare gemeentelijke belangen, zoodat dientengevolge gemeente en waterschap ieder eene eigen en zelfstandige roeping hebben, en dus de werkkring der wss., vss. en veenpolders niet ondergeschikt kan worden gemaakt aan verordeningen, door den gemeenteraad vast te stellen, zonder dat worde gebroken met aard en wezen van deze instellingen. [1]). Ook de wetgever van 1900 heeft om deze redenen niet gewild, dat bij botsing tusschen gemeente- en waterschaps-, veenschaps- en veenpolderverordeningen de laatste steeds het onderspit zouden delven. Te onderzoeken in hoeverre thans bij botsing tusschen gemeente- en waterschapsverordeningen rechtsonzekerheid zal ontstaan, ligt niet op ons terrein.

In de tweede plaats noemt art. 22 als gronden voor vernietiging: «strijd met het algemeen belang of het provinciaal» «belang of met dat van eenige andere der in art. 22 ge-» «noemde instellingen». Het in 1896 ingediende ontwerp noemde alleen «strijd met het algemeen belang». Het in 1898 opnieuw ingediende ontwerp voegde er de, ook in het ontwerp der Staatscommissie voorkomende, woorden aan toe «of het provinciaal belang of met dat van eenige» «andere der in dit artikel genoemde instellingen». Volgens de Regeering immers kon de uitdrukking «algemeen belang» zeer ruim opgevat worden. In onze wetgeving had zij echter niet die ruime beteekenis. De Regeering meende daarom, dat men alleen van algemeen belang sprekende, de bedoeling

[1]) M. v. T., ad artt. 5 en 6.

niet juist zou weergeven. «Algemeen belang kon», volgens de Regeering, «ook beteekenen dat hetwelk het geheel raakt» «en niet de deelen». In dien zin is het in art. 22 bedoeld, en daarom was specificatie der belangen in het artikel noodig. [1]) Bij de openbare beraadslaging in de Tweede Kamer heeft zich op dit punt groot verschil van meening geopenbaard. De heer PIJNAPPEL [2]) achtte de interpretatie der Regeering in strijd met het gewone spraakgebruik en in strijd met het gewone wettelijke gebruik. Volgens dezen spreker had de uitdrukking, dat eenige verordening of eenig besluit vernietigd kan worden wegens strijd met de wet of het algemeen belang een wettelijken zin en beteekenis gekregen, waarvan de Regeering afweek. De heer PIJNAPPEL stelde daarom voor, alleen te spreken van strijd met het algemeen belang, en de woorden «of het provinciaal belang of met dat van» «eenige andere der in dit artikel genoemde instellingen» te doen vervallen. Na eene lange discussie is dit amendement verworpen. M. i. te recht. Gelijk wij zagen, heeft ook de wetgever van 1900 het beginsel aanvaard, dat de gemeente naast het ws., vs. en den veenpolder staat, niet de gemeente boven het ws., enz., zoodat dus een waterschapsbelang niet per se behoefde te wijken voor een gemeentebelang. De Regeering had dan ook strijd met het gemeentebelang niet als grond voor vernietiging in art. 22 opgenomen. Al moet men dan ook de interpretatie van de Regeering afkeuren, wanneer men de (m. i. juiste) meening is toegedaan, dat algemeen belang alle publiekrechtelijke gemeenschappen, èn te zamen, èn ieder afzonderlijk, omvat, [3]) zoo zal men toch moeten toegeven, dat het niet aanging in art. 22, 2e, alleen van «algemeen belang» te spreken, daar men dan in ieder geval strijd met gemeentebelang had moeten uitzonderen.

---

[1]) Zie M. v. T. II. en M. v. A. II; ad art. 22.

[2]) Hand. Tweede Kamer der Staten-Generaal 1899—1900, bl. 1420.

[3]) OPPENHEIM, t. a. p., 2e druk, I, bl. 103.

Hoe dit zij, duidelijk blijkt wanneer vernietigd kan worden, nl. op grond van strijd met het algemeen belang, dat is dus volgens de Regeering op grond van strijd met dat belang dat het geheel raakt en niet de deelen, dat, zooals de Minister het uitdrukte, [1]) als algemeen openbaar belang staat tegenover bijzonder openbaar belang; bij strijd met het provinciaal belang en in derde plaats bij strijd met het belang van een ander ws., vs. of veenpolder. Wat dit laatste betreft kan niet ontkend worden, dat het ver gaat. Eene daad van een waterschap zal kunnen worden vernietigd op grond van het belang van een ander lichaam, dat geen grootere, maar gelijke rechten heeft. Toch heeft de wetgever m. i. te recht geoordeeld, dat ook vernietiging op dezen grond soms noodzakelijk kan zijn, dat verhinderd moet kunnen worden, dat een ws., slechts op eigen voordeel en behoud bedacht, maatregelen neemt, waaruit voor andere wss. groote rampen en lasten voortvloeien en waardoor de belangen van andere wss. worden verkort. Het is rationeel, dat die belangen-strijd door Ged. Staten wordt opgeheven. Komt immers een der in art. 22 genoemde instellingen door hare besluiten en verordeningen in strijd met andere instellingen, dan gaat die strijd over regelingen, die de Staten zelven tot stand gebracht hebben. [2]) Iets anders is het, wanneer een strijd ontstaat tusschen een besluit of verordening van een ws., enz. en een gemeentebelang. Hier heeft zooals wij zagen, de wetgever zich, niettegenstaande de oppositie van den heer VAN KARNEBEEK, op het standpunt geplaatst, dat een waterschapsbesluit niet voor een gemeentebelang behoeft te wijken, een beginsel, waarvan ook de wet van 20 Juli 1895 was uitgegaan. (Zie art. 3 dier wet.) Wel zal natuurlijk, zeide de Minister uitdrukkelijk, een besluit van een waterschap kunnen vernietigd worden,

---

[1]) Hand. Tweede Kamer der Staten-Generaal 1899—1900, bl. 1422.

[2]) Aldus de Minister van W., H. en N. Hand. 2e Kamer der Staten-Generaal 1899—1900, bl. 1422.

wanneer het in strijd is met een gemeentebelang, dat tevens een algemeen belang is. [1])

Niet kunnen besluiten en verordeningen vernietigd worden, wanneer zij in strijd zijn met de belangen van het waterschap, het veenschap of den veenpolder zelf. Verschillende reglementen gaven ook op dien grond een vernietigingsrecht. De M. v. T. I noemt dit echter «een inbreuk op het zelf-» «bestuur die moeilijk te verdedigen is. Het vernietigingsrecht» «schijnt, behalve in de handhaving van wet en wettelijke» «verordeningen, uitsluitend zijn grond te mogen vinden in» «de hoogere en andere belangen, waarvoor toezicht en» «oppertoezicht te zorgen hebben, niet in een beter inzicht» «omtrent huishoudelijke belangen aan ingelanden en bestuur» «toevertrouwd». In de M. v. T. II (ad art. 22) vinden wij weer de meening, dat «van eenig zelfbestuur der instellingen» «weinig overblijft, indien elk besluit, genomen binnen de» «grenzen door de inrichting der instelling aangegeven, op» «grond van een ander inzicht omtrent huishoudelijke belangen» «kon worden vernietigd». Hoe is dit te rijmen met de door de Regeering in de M. v. A. I (ad art. 22) geuite meening, dat het vernietigingsrecht geen inbreuk maakt op de zelfstandigheid der wss., vss. en veenpolders? Of heeft de vernietiging op grond van een ander inzicht in de huishoudelijke belangen een ander karakter, andere werking dan de vernietiging bijv. op grond van strijd met het prov. belang? [2]) Ik zou dit niet durven betoogen. In beide gevallen is er alleen tegenhoudende, afwerende inmenging; in beide gevallen behoudt het vernietigingsrecht zijn negatief karakter,

---

[1]) Zie een voorbeeld gegeven door den Minister in de zooeven vermelde rede. De Regeering verstaat natuurlijk ook hier onder „algemeen belang", dat hetwelk het geheel raakt en niet de deelen.

[2]) Zie OPPENHEIM, t. a. p., 2e druk, I., bl. 90, vlg., waar aangetoond wordt, dat de Kroon er geen bezwaar in heeft gezien hare macht tot vernietiging van gemeenteverordeningen en besluiten zóó te verstaan, dat ook de zorg voor het gemeentebelang tot de uitoefening er van kan leiden.

hetwelk geen afbreuk kan doen aan de zelfstandigheid der besturen. Welk bezwaar kan er bovendien tegen zijn, als men bedenkt, dat de Staten onder goedkeuring des Konings in de reglementen steeds voor elk besluit (juist omdat dit zou kunnen strijden met het belang van het ws. zelf) de medewerking of tusschenkomst van Ged. Staten kunnen vorderen, dat zij dus steeds den strengen vorm van toezicht, den preventieven, in het leven kunnen roepen?

Eene andere vraag is, of het nadeelige gevolgen zal hebben, dat strijd met het belang van het waterschap zelf, niet is opgenomen als grond voor de vernietiging van besluiten en verordeningen. Ik geloof dit niet;[1]) immers, gelijk in het V. V. II (ad art. 22) betoogd werd, is het een eisch van algemeen belang, dat de onderdeelen van den waterstaat bij voortduring in staat zijn te beantwoorden aan het doel waarmede zij in het leven zijn geroepen. Zooals de Regeering in de M. v. A. II (ad art. 22) deed opmerken, kunnen dus besluiten van wss. enz., die eene verkeerde regeling der huishoudelijke belangen in het leven roepen en dus de nuttige werking en het bestaan zelf van het ws. enz. in gevaar brengen, in strijd met het algemeen belang geacht worden en dus op dien grond door Ged. Staten vernietigd worden.

Sommige provinciale reglementen, bijv. het Zuidhollandsche en het Utrechtsche gaven nog aan Ged. Staten het recht om een besluit of eene verordening te vernietigen, op grond, dat door het besluit of de verordening de belangen van een deel der ingelanden aan die van een ander deel werden opgeofferd. Te recht laat onze wet geen vernietiging op dezen grond toe. Het vernietigingsrecht immers kan hier op zichzelf geen uitkomst geven. Evenmin als de belangen van een kleiner deel van een waterschap mogen worden opgeofferd aan die van een grooter deel, mogen de belangen van het

[1]) Mr. SCHEPEL. Rechtsgeleerd Magazijn 1898 bl. 29 vlg., komt tot eene andere conclusie.

grooter deel ten achter staan bij die van het kleinere. En dit laatste geschiedde juist wanneer Ged. Staten met de minderheid medegingen en het besluit of de verordening vernietigden. Alles werd dan tot den ouden toestand teruggebracht, in plaats dat er een toestand ontstond waarbij beider belangen behartigd werden.

Art. 28 geeft daarom aan Ged. Staten de bevoegdheid om zulk eene verordening of besluit te schorsen, indien zij in de tegenstrijdigheid van belangen aanleiding vinden om aan de Prov. Staten eene voordracht tot wijziging van de inrichting der instelling te doen. Dit schorsingsrecht is zeer belangrijk; immers hadden Ged. Staten dit niet, dan zou het nadeel aan de minderheid toegebracht, dikwijls onherstelbaar zijn, daar steeds eenige tijd zal verloopen voordat Prov. Staten de gewenschte wijziging in de inrichting der instelling tot stand gebracht hebben. Het tweede lid van art. 28 zorgt, dat de schorsing niet te lang duurt; is door Ged. Staten uiterlijk in de tweede op het besluit tot schorsing volgende gewone vergadering der Prov. Staten geen voordracht gedaan, is die voordracht verworpen of de goedkeuring des Konings aan het besluit der Prov. Staten onthouden, dan vervalt de schorsing.

In het V. V. I. werd beweerd, dat door art. 28 aan de autonomie der wss., vss. en veenpolders de nekslag werd toegebracht. Verscheidene leden beweerden, dat Ged. Staten de macht krijgen om zich rechtstreeks in de inwendige aangelegenheden dier corporaties te mengen. In den regel zou de minderheid zich bij eene beslissing niet neerleggen, maar den strijd opnieuw bij Ged. Staten aanbinden. Was er nu voor deze bezwaren eenige grond? De Regeering toonde aan van niet. Het brengen van wijziging in de inrichting van wss., vss. en veenpolders ligt geheel in de grondwettige macht der Prov. Staten en het, zoo noodig, voorbereiden van zoodanige wijziging behoort volgens de

Prov. Wet. tot de taak der Ged. Staten. Art. 28 doet niets anders dan aan Ged. Staten de bevoegdheid geven, om eene niets praejudicieerende schorsing uit te spreken van een besluit, dat huns inziens zou strekken om, buiten de bevoegde macht om, heel de door de Staten bedoelde inrichting van een ws., vs. of veenpolder te wijzigen. En het moge waar zijn, dat eene minderheid steeds den strijd opnieuw bij Ged. Staten zal aanbinden — art. 28 der wet zegt, dat Ged. Staten slechts mogen schorsen, als *zij* meenen, dat door het besluit of de verordening de belangen van een deel der ingelanden aan die van een ander deel worden opgeofferd, en als zij op de schorsing eene voordracht tot wijziging van de inrichting der instelling doen volgen. Is wijziging van de inrichting der instelling tot stand gekomen en mocht het betrokken bestuur niettemin weigeren het geïncrimineerde besluit in te trekken, dan zal natuurlijk art. 22, 1e, toepasselijk zijn en het besluit vernietigd kunnen worden wegens strijd met de (gewijzigde) inrichting der instelling. [1])

Op deze gronden kunnen dus krachtens art. 22 de verordeningen en besluiten door Ged. Staten worden vernietigd, «bij een met redenen omkleed besluit» en «niet anders dan» «voor zoover zij in strijd zijn» enz. In dit laatste ligt eene duidelijke aanwijzing wanneer een besluit of verordening geheel of slechts gedeeltelijk kan worden vernietigd. [2]) Slechts dat gedeelte, dat in strijd is met de wet enz. kan worden vernietigd. Is er een gedeelte van het besluit of de verordening, dat niet in strijd is met de wet enz., dan moet dit door Ged. Staten intact worden gelaten. De gedeeltelijke vernietiging heeft op de geldigheid der in het besluit tot vernietiging niet genoemde bepalingen geen invloed, gelijk art. 32 ten overvloede bepaalt.

---

[1]) M. v. A. 1e Kamer, ad art. 28.
[2]) M. v. A. II, ad art. 22.

Zooals wij daareven zagen, geschiedt de vernietiging «bij een met redenen omkleed besluit.» Dit is vooral van belang met het oog op art 23, dat bepaalt, dat, wanneer Ged. Staten vernietigd hebben, aan alle belanghebbenden beroep op den Koning openstaat. Voor deze is het natuurlijk van veel belang, dat zij weten, welke redenen de Staten tot vernietiging hebben geleid. Niet alleen aan belanghebbenden, maar ook aan den Commissaris der Koningin in de provincie staat beroep open. Ook wanneer belanghebbenden stilzitten kan dus het oppertoezicht in werking gesteld worden. Hebben Ged. Staten niet vernietigd en moet dit volgens het oordeel van den Commissaris der Koningin geschieden, dan vraagt hij volgens art. 25 de vernietiging van de verordening of van het besluit aan bij Ged. Staten; weigeren deze, dan kan de Commissaris bij den Koning voorziening vragen. Daarom vooral is deze bepaling zoo uitstekend, omdat niet alleen het oppertoezicht er voor kan waken, dat vernietigd wordt, indien grond daartoe bestaat, maar omdat ook het toezicht volkomen tot zijn recht komt. Het kan zijn, dat de strijd met de wet enz. aan Ged. Staten ontgaan is. Eerst worden zij door den Commissaris der Koningin daarop opmerkzaam gemaakt en in de gelegenheid gesteld hun verzuim goed te maken. Eerst wordt dus het toezicht wakker geschud. Weigeren Ged. Staten, dan eerst treedt het oppertoezicht, dat hier in waarheid een toezicht op het toezicht is, in werking.

Niet alleen de Commissaris der Koningin kan bij Ged. Staten vernietiging aanvragen, ook belanghebbenden kunnen dit doen. Beschikken Ged. Staten afwijzend op zulk een verzoek om vernietiging, dan kunnen belanghebbenden tegen het besluit tot afwijzende beschikking binnen veertien dagen na ontvangst der beschikking bij den Koning voorziening vragen. Deze bepaling van art. 24 is vooral van belang, wanneer wij haar beschouwen in verband met art. 22. Art. 22 zegt, dat besluiten en verordeningen «kunnen» worden vernietigd.

Moet dit «kunnen» aldus worden opgevat, dat Ged. Staten, nadat zij geconstateerd hebben, dat een besluit in strijd is bijv. met de wet, volkomen vrij zijn al of niet te vernietigen? Uit art. 24 blijkt, dat deze opvatting van art. 22 onjuist is. Het «kunnen» in art. 22 is «moeten». [1]) Toen dan ook in het V. V. 1e Kamer (ad art. 24) tegen het artikel werd aangevoerd, dat het cassatierecht een zuiver Regeeringsrecht is en hij die zoogenaamd verzoekt, dat Ged. Staten een besluit zullen vernietigen, niets anders doet dan dit college opmerkzaam maken op Regeeringsrechten en plichten, vroeg de Regeering in de M. v. A. 1° Kamer te recht, wat men met het woord «zuiver» bedoelde. «Toch zeker niet, dat de» «belanghebbenden geen recht zouden hebben op eene» «richtige uitoefening van dit Regeeringsrecht. Welk bezwaar» «kan er dan zijn den belanghebbenden van de weigering» «van het gezag, dat het toezicht uitoefent, om tusschen-» «beide te komen, een beroep te geven op het Opper-» «toezicht?»

Art. 30 regelt de gevolgen der vernietiging op het voetspoor der Gemeentewet. Vernietiging vanwege strijd met eene wet, een algemeenen maatregel van bestuur of eene provinciale verordening of de inrichting der instelling bedoeld sub 1• van art. 22, brengt mede de vernietiging van al de gevolgen der vernietigde bepalingen, voor zoover die nog voor vernietiging vatbaar zijn. Bij vernietiging vanwege strijd met belangen bedoeld in art. 22, sub 2, kunnen de niet met die belangen strijdige gevolgen, in het besluit aangewezen, tot stand blijven. Met het oog op de rechtszekerheid is het goed, dat art. 30 voorschrijft, dat de gevolgen slechts in

---

[1]) Zie Mr. OPPENHEIM, t. a. p. 2e druk I, bl. 109.
RÖELL en OPPENHEIM, t. a. p. 2e stuk, bl. 85 en 130.
Ook artt. 167 Prov Wet en 236, 2e lid, Gem. Wet spreken van «kunnen». Uit de M. v. T. blijkt, dat het eigenlijk een «moeten» is. Ook de facultas van art. 153 Gem. Wet staat gelijk met een gebod. Publiek recht is publieke plicht.

stand kunnen blijven als zij in het besluit zijn aangewezen. Art. 158, 2e lid, Gemeentewet, mist zulk eene bepaling.

Ged. Staten kunnen niet alleen vernietigen, krachtens art. 27 kunnen zij ook schorsen. Bij de beschouwing van art. 28 zijn wij al een geval van schorsing door Ged. Staten tegengekomen; art. 27, al. 1, bepaalt bovendien, dat Ged. Staten, hangende het onderzoek of eene verordening of een besluit krachtens art. 22 door hen zal worden vernietigd, zoodanige verordening of besluit geheel of gedeeltelijk kunnen schorsen. Daar de wet gedeeltelijke vernietiging mogelijk heeft gemaakt, is natuurlijk gedeeltelijke schorsing volkomen rationeel. De schorsing stuit onmiddellijk de werking der geschorste bepalingen. De wet echter waakt er voor, dat schorsing geen verkapte vernietiging kan worden. Daarom bepaalt art. 27, al. 3, dat, indien binnen zes weken na de dagteekening der schorsing door Ged. Staten geen uitspraak ten aanzien der geschorste bepalingen is gedaan, deze ten uitvoer kunnen worden gelegd en art. 29, dat bepalingen die geschorst zijn geweest, niet opnieuw mogen worden geschorst. Is wel binnen zes weken door Ged. Staten uitspraak gedaan, dan duurt de schorsing voort tot het verstrijken van den termijn van beroep en, is er beroep ingesteld — een beroep dat dus betreft een besluit tot vernietiging (art. 23) of een besluit tot weigering daarvan (art. 24) — totdat door den Koning is beslist. Dit is een zeer gelukkige bepaling. Wat was immers vroeger het geval? Gesteld dat Ged. Staten een besluit van een waterschapsbestuur schorsten en daarna vernietigden en dat er tijdig beroep werd ingediend, zoodat de werking van het vernietigingsbesluit werd gestuit. Wat was nu hiervan het gevolg? Moest men dan aannemen, dat de schorsing van het besluit van het waterschapsbestuur herleefde, of was die schorsing door de daarop gevolgde vernietiging van het tooneel verdwenen, zoodat het waterschapsbesluit

zijne werking terugkreeg?[1]) Art. 27, al. 4, voorkomt al deze moeilijkheden, door te bepalen wat met de indertijd door Ged. Staten uitgesproken schorsing zal gebeuren.

Niet alleen de Ged. Staten, maar ook de Koning kan schorsen in twee gevallen. Art. 27, al. 5, bepaalt, dat, indien door Ged. Staten geen schorsing is uitgesproken of die ten gevolge van het derde lid van art. 27 is geëindigd, de schorsing door den Koning kan worden uitgesproken, indien beroep is ingesteld. Dit laatste doet zich voor wanneer Ged. Staten een besluit of verordening schorsen, maar binnen 6 weken na de dagteekening der schorsing geen uitspraak doen, zoodat de schorsing vervalt en het besluit ten uitvoer kan worden gelegd. Ged. Staten behouden evenwel het recht het besluit rauwelijks te vernietigen. Doen zij dit en komen belanghebbenden daartegen in beroep, dan kan de Koning tijdens het onderzoek over dat beroep het waterschapsbesluit schorsen. Op te merken is, dat dit tevens de eenige uitzondering is op artikel 29, het eenige geval waarin een besluit dat geschorst is geweest, nogmaals kan worden geschorst.

Te recht erkent de wet geen recht op schadevergoeding, indien de schorsing ten onrechte geschiedde. Wel wilden blijkens het V. V. I. enkele leden een dergelijk recht erkend zien, doch de Regeering wees er op, dat het hier een beginsel betrof omtrent een zeer ingewikkeld onderwerp, waarover voor een enkel bepaald geval als dit, niet incidenteel behoorde te worden beslist. Gelijk Mr. BLOEMBERGEN[2]) opmerkt, zou de toekenning van zulk een recht zeer belemmerend op het toezicht en oppertoezicht werken, welke dikwijls zouden weerhouden worden door de vrees, dat ze, indien later blijkt

[1]) S. H. BLOEMBERGEN. Opmerkingen over het schorsings- en vernietigingsrecht en de middelen van executie tegenover waterschappen. Leiden 1898, bl. 61.
[2]) T. a. p., bl. 63.

dat de schorsing ongegrond was, eene aanzienlijke som als schadeloosstelling zullen moeten betalen.

Van groot belang voor ons onderwerp is ook de volgende paragraaf der wet, die het toezicht op zee- en rivierwaterkeerende werken regelt. Reeds vroeger [1]) zagen wij, dat voor het in werking treden dezer wet, een preventief toezicht over die werken gold krachtens art. 7 van het K. B. v. 17 December 1819, n°. 1. De wetgever meende het preventief toezicht te moeten behouden, vooral met het oog op de belangen van den ondernemer. De wet geeft namelijk, zooals wij hieronder zullen zien, aan het toezicht de bevoegdheid om werken in strijd met hoogere belangen gemaakt, op te ruimen en wil nu, door het vooorafgaand onderzoek van de bestekken van kostbare werken, die met het algemeen belang in nauwe aanraking komen, den ondernemer, voordat hij aanzienlijke kosten maakt, een waarborg geven, dat het werk later niet in strijd met hoogere belangen kan worden geacht. Art. 7 van het K. B. v. 1819 vorderde de goedkeuring des Konings, welke goedkeuring, zooals wij zagen, niet het uitvloeisel was van het oppertoezicht waarvan art. 215 Grondwet van 1815 sprak, maar van het onmiddellijk toezicht, bij art. 220 Grondwet 1815 aan de algemeene directie van den Waterstaat en voorwaardelijk aan de Staten opgedragen. Wij hebben gezien, dat dit onmiddellijk toezicht door de Grondwet van 1848 niet is overgenomen en dat daarom art. 3 van het in 1880 ingediende ontwerp, tot verzekering van het oppertoezicht over den waterstaat, te recht bestrijding vond, daar dit artikel bepaalde, dat zee- of rivierwaterkeerende werken niet behoorende tot het gewoon onderhoud, niet zouden worden uitgevoerd voordat sieringen zijn opgemaakt en door den Koning zijn goedgekeurd. Te recht werd er op gewezen, dat dit artikel over het hoofd zag,

---

[1]) Zie bl. 123.

dat het oppertoezicht niets anders is dan toezicht op het toezicht der Staten, dat het oppertoezicht dus middellijk moet werken en de Prov. Staten dus ook hier niet mogen worden ter zijde gesteld.

Daarom geeft art. 33 ook ten aanzien van dit onderwerp het eerste onderzoek aan Ged. Staten. Al. 1 van dat artikel bepaalt, dat nieuwe werken tot keering van zeewater of van opperwater der groote rivieren, daaronder begrepen strand- en oeververdediging, benevens veranderingen aan zoodanige bestaande werken in richting, vorm, afmetingen of wijze van samenstelling, niet worden uitgevoerd, dan nadat het ontwerp met toelichting is goedgekeurd door Ged. Staten van de provincie, waarin het werk is gelegen. De wet waakt er evenwel voor, dat dit preventief toezicht der Ged. Staten niet belemmerend zal werken. Daarom bepaalt de tweede alinea van art. 33, dat bij dringend of dreigend gevaar, hangende de aanvrage tot goedkeuring, met de werkzaamheden een aanvang kan worden gemaakt en worden Ged. Staten geacht het ontwerp goed te keuren, wanneer zij binnen dertig dagen, nadat hun het ontwerp met toelichting is toegezonden, geen beslissing hebben genomen (tenzij zij die hebben verdaagd). Zie art. 34. Geeft de wet dus te recht het eerste onderzoek aan het toezicht, ook het oppertoezicht kan geheel tot zijn recht komen. Krachtens art. 35 kunnen beheerders van waterstaatswerken en de ondernemer van het werk in beroep komen bij den Koning. Ook hier wordt gelijke bevoegdheid aan den Commissaris der Koningin in de provincie verleend, ook hier kan dus het oppertoezicht, bij stilzitten van belanghebbenden, ingrijpen.

In verband met dit hooger beroep op den Koning deed zich nog eene moeilijkheid voor bij art. 33 der wet. De eerste alinea van art. 33 spreekt eenvoudig van de uitvoering van «nieuwe werken» enz.; geen verschil wordt gemaakt of de uitvoering al dan niet door het Rijk geschiedt. De goed-

keuring van Ged. Staten is dus ook in dit laatste geval verplicht, omdat het, blijkens de M. v. T. I., gewenscht werd geacht, dat het gezag, met toezicht belast, ook zijn oordeel zou uitspreken over de buitengewone zee- en rivierwaterkeeringen door het Rijk aan te leggen en het verband tusschen nieuwe en bestaande werken zou bevorderen (tenzij het zomerkaden of Rijksrivierwerken zijn — mits geen dijken, deel uitmakende van de hoofdwaterkeering — daar de wetgever meende; dat in het beheer der groote rivieren, evenals tot nog toe, de provinciale besturen niet moesten worden gemengd). [1]) In het V. V. I. werd echter opgemerkt, dat, indien Ged. Staten ontwerpen van Rijkswege samengesteld, moeten goedkeuren en deze goedkeuring door hen wordt geweigerd, in dat geval het Rijk, dat is hier de Minister van Waterstaat, Handel en Nijverheid, bij den Koning in beroep zal kunnen komen. Om deze reden zag men in het vragen der goedkeuring aan Ged. Staten eene nuttelooze en tijdroovende formaliteit en achtte men het beter voor te schrijven, dat het advies der betrokken Ged. Staten over elk nieuw Rijkswerk moet worden ingewonnen. Het is natuurlijk juist, dat het zal kunnen gebeuren, dat de Minister of wel de Commissaris der Koningin in beroep komt van de weigering der goedkeuring door Ged. Staten van reeds in beginsel door den Minister goedgekeurde ontwerpen voor Rijkswerken. Dit kan echter, zooals de Regeering opmerkte, geen reden zijn om in het vragen van eene beslissing der Ged. Staten eene nuttelooze formaliteit te zien. In de eerste plaats wordt het door de Grondwet geëischt. Art. 190 geeft den Staten het toezicht op *alle* waterstaatswerken en het is dus niet geoorloofd al deze werken, zoover zij bij het Rijk in beheer zijn, aan het toezicht der Staten te onttrekken. En in de tweede plaats is het geheel iets anders

[1]) M. v. T. ad artt. 32–34 (thans artt. 33—35).

slechts het oordeel van Ged. Staten over een Rijkswerk in te winnen, dan eene zelfstandige beslissing hunnerzijds te bevorderen en door behandeling bij den R. v. S., afd. Geschillen van Bestuur, met openbaar debat, in hooger beroep eene juiste beslissing uit te lokken, waardoor ook aan den Minister gelegenheid wordt gegeven desgeraden het ontwerp te herzien. Als men dit in het oog houdt, kan de opmerking in het V. V. I. niet juist worden geacht.

Worden nu toch, in strijd met het bepaalde in art. 33, werken, in dat artikel omschreven, uitgevoerd zonder of in strijd met goedgekeurde ontwerpen, dan kunnen Ged. Staten staking dier uitvoering bevelen (art. 36), zonder welk voorschrift het zooeven omschreven toezicht natuurlijk geen beteekenis zou hebben. Daar, zooals wij zagen, de Commissaris der Koningin krachtens art. 35 in beroep kan komen, kan ook hij zoodanig bevel uitvaardigen. Ook hier staat het beroep op den Koning open (art. 39, al. 3).

Wat werken betreft niet vallende onder die welke in art. 33 bedoeld zijn en waarvoor dus geen voorafgaande goedkeuring van Ged. Staten is vereischt, bepaalt art. 37, dat Ged. Staten staking kunnen bevelen van de uitvoering dier werken (mits het niet zijn werken, welke op last van het Rijk ten uitvoer worden gebracht), indien zij in strijd zijn met het algemeen of provinciaal belang of met het belang van een ander ws., vs. of veenpolder dan dat hetwelk die werken onderneemt. Wanneer gemeenten, wss., vss. of veenpolders zulke werken ondernemen, zullen hunne besluiten daartoe door den Koning of Ged. Staten kunnen worden vernietigd krachtens art. 153 Gemeentewet en art. 22 van de hier behandelde wet, houdende algemeene regels. Daarom bevat echter art. 37 toch geen overbodige bepaling. Bij werken door gemeenten ondernomen wordt deze bevoegdheid aan *Ged. Staten* verleend en bovendien moest ook de bevoegdheid bestaan om staking der uitvoering te bevelen,

indien particulieren zoodanige werken verrichten. Ook van de bevelen krachtens art. 37 gegeven, staat voor de ondernemers van de werken beroep op den Koning open (art. 39, 3e al.).

Behalve deze bevelen, kunnen Ged. Staten nog andere geven, de belangrijkste welke het toeziend gezag geeft, nl. die, waarbij de uitvoering wordt bevolen van noodzakelijke waterstaatswerken, waaronder ook opruimingen worden verstaan, welke door de daartoe verplichten niet geschiedt, eene bevoegdheid die reeds door art. 7 der wet van 12 Juli 1855 aan Ged. Staten was gegeven. Het zij ons daarom vergund, alleen na te gaan, welke veranderingen de wetgever van 1900 heeft gemeend te moeten aanbrengen.

Op den voorgrond sta, dat art. 7 aan Ged. Staten slechts tegenover wss. de bevoegdheid gaf noodzakelijke werken, waartoe het ws. krachtens publiek recht verplicht was, te bevelen. Daar er evenwel geen reden is, waarom oppertoezicht en toezicht niet op dezelfde wijze zouden optreden, onverschillig of een waterschap, dan wel een veenschap of een veenpolder, eene gemeente of particulieren in gebreke zijn, [1]) geeft art. 38 aan Ged. Staten de bevoegdheid, dergelijke bevelen te geven tegen ieder, die publiekrechtelijke verplichtingen heeft na te komen en bepaalt dus al. 2, dat het bevel kan gegeven worden hetzij aan het bestuur van een ws., vs. of veenpolder, hetzij aan het bestuur eener gemeente, hetzij aan particulieren of besturen van bijzondere vereenigingen, die een waterstaatswerk in hun beheer hebben. Evenals bij art. 7 der wet van 1855 is het hier een vereischte voor de toepasselijkheid van art. 38, dat de werken noodzakelijk zijn en dat er eene publiekrechtelijke verplichting bestaat om ze uit te voeren, eene verplichting, die volgens de derde alinea moet voortspruiten uit de inrichting van een ws., vs. of veenpolder, eene wet, een algemeenen maat-

---

[1]) Zie M. v. T. I, ad art. 37 (thans art. 38).

regel van bestuur, eene provinciale verordening of voorwaarden, door het Rijks- of provinciaal gezag bij concessie of subsidieverleening opgelegd. Bovendien kan het bevel gegeven worden, indien de verplichting voortspruit uit eene gemeenschappelijke regeling door twee of meer gemeenten, wss., vss. of veenpolders tot stand gebracht. Art. 7 van de wet van 1855 noemde ook «onze daartoe betrekkelijke bevelen», welke de wetgever niet in art. 38 heeft opgenomen, daar Koninklijke bevelen hunnen grond moeten vinden in eene bestaande verplichting, maar die niet kunnen opleggen.[1] Te recht echter merkte Mr. RÖELL in de vergadering van de Eerste Kamer van den 7en November 1900, op, dat een algemeene maatregel van bestuur ook geen verplichtingen kan opleggen; dat die, evenals de Koninklijke bevelen, moet strekken tot uitvoering eener wet en bij beide dus precies hetzelfde het geval is.

Bij de toepassing van art. 38 moet steeds in het oog worden gehouden, dat er eene bepaalde verplichting moet bestaan. Uit de in het algemeen aan het bestuur der gemeente toekomende zorg voor de huishouding der gemeente kan de verplichting dus niet worden ontleend. Dit volgt reeds uit de derde alinea en zou dan ook in lijnrechten strijd zijn met het begrip autonomie, dat juist tot kenmerk heeft, dat bij alles wat tot de gemeentehuishouding behoort, de gemeentelijke wetgever zelf moet weten of en hoe hij regelen wil, maar het hoogere gezag nimmer aan de gemeente zijne opvatting van gemeentebelang mag opdringen, laat staan op dat gebied tot handelen dwingen. De M. v. T. I liet dan ook duidelijk uitkomen, dat «toepassing van het artikel» «niet kan plaats hebben op grond, dat een gemeenteraad» «geen juist inzicht zou hebben in de huishoudelijke belangen» «der gemeente, doch alleen op grond van verplichtingen,» «die, afgescheiden van de zorg voor die belangen, tegen-»

[1] M. v. T. I, ad art. 37 (thans art. 38).

«over hooger gezag bestaan.» Daar het wenschelijk werd geacht, dat daaromtrent in de wet zelve, evenals in het ontwerp der Staatscommissie, eene bepaling zou voorkomen, voegde het in 1898 opnieuw ingediende ontwerp de vierde alinea bij het artikel. [1]) Niet in strijd hiermede is het in al. 5 bepaalde. Daar is wel geen sprake van eene verplichting, gevestigd door hooger gezag, doch blijkens de gemeenschappelijke regeling geldt het belangen die niet uitsluitend huishoudelijk zijn.

Bij de beschouwing van art. 7 der wet van 1855 hebben wij gezien, dat, wanneer Ged. Staten weigerden of nalatig waren te bevelen, het oppertoezicht onder die wet machteloos was en 't stilzwijgend moest aanzien, dat verzuimd werd wat het in 's lands belang noodig achtte. Wij zagen, dat wel art. 7 gebiedend voorschreef, dat Ged. Staten zullen bevelen en volgens de letter der wet derhalve de Commissaris der Koningin, krachtens art. 129 Prov. Wet bij een met redenen omkleed, in het Staatsblad te plaatsen K. B., zou kunnen worden gemachtigd in de uitvoering te voorzien, doch de wetgever die mogelijkheid niet heeft gewild, maar eerst als Ged. Staten een besluit omtrent dit punt hebben genomen en er van dit besluit door het bestuur in hooger beroep is gekomen, het Gouvernement in de zaak wilde gemoeid zien. Daar dus onder de wet van 1855, bij stilzitten van het toezicht, van zelfstandig optreden van het oppertoezicht geen sprake was, achtte de wetgever van 1900 het noodzakelijk een middel te geven om aan het grondwettig oppertoezicht zijne volle werking te verzekeren, en bepaalt art. 40, dat het bevel van Ged. Staten, bedoeld in art. 38, door den Commissaris der Koningin in de provincie kan worden aangevraagd. Ook hier treedt dus het oppertoezicht niet direct op. Eerst wordt beproefd het toezicht in werking te stellen. Weigeren Ged. Staten (of hebben zij binnen 30 dagen na de aanvrage geen

[1]) Zie M. v. T. II, ad art. 38.

besluit genomen), dan kan de Commissaris bij den Koning voorziening vragen en dan kan dus het oppertoezicht, dat ook hier weer in waarheid een toezicht op het toezicht is, in werking treden. Dezelfde weg moet gevolgd worden waar het geldt bevelen van Ged. Staten, bedoeld in art. 37. Ook hier moet dus het «kunnen» in artt. 37 en 38 niet opgevat worden, alsof de Staten vrij waren al of niet van hun macht gebruik te maken, maar is het niet gebruik maken door de Ged. Staten van de hun verleende bevoegdheid, plichtverzuim.

Ook de wet van 1900 is, evenals die van 1855, van het beginsel uitgegaan, dat de vraag omtrent de noodzakelijkheid der werken, afgescheiden moet worden behandeld van die omtrent de verplichting tot het uitvoeren daarvan; dat de beslissing der eerste vraag tot de attributen der administratieve macht behoort, welke alleen kan beoordeelen of een werk *moet* worden gemaakt, maar dat de tweede vraag van geheel anderen aard is, daar hare beslissing afhankelijk is van de uitlegging en toepassing van stellige voorschriften en verordeningen enz., zoodat, indien daarover geschil ontstaat, het geding tot de kennis der rechterlijke macht schijnt te behooren. De wetgever achtte daarom handhaving van dit in de wet van 1855 neergelegde stelsel gewenscht, vooral daar het vertrouwen op de administratie verhoogd wordt, indien de vraag, of de verplichting tot een werk bestaat, door een ander gezag beslist wordt dan dat hetwelk omtrent de noodzakelijkheid van het werk uitspraak doet. Vandaar dat art. 39 bepaalt, dat het bestuur of hij, aan wien krachtens art. 38 een bevel door Ged. Staten is gegeven, op grond dat de werken niet noodzakelijk zijn, binnen drie weken, te rekenen van den dag, waarop het bevel is ontvangen, bij den Koning voorziening kan vragen. Geen hooger beroep is er op het oppertoezicht, wanneer bij weigering van Ged. Staten het bevel door den Koning is

gegeven. In de behandeling door de afdeeling van den Raad van State ligt reeds een waarborg, dat het oppertoezicht geen bevel zal uitvaardigen, zonder dat de door Ged. Staten aangevoerde redenen tot weigering grondig zijn onderzocht.

Wordt echter de *verplichting* tot het ondernemen of doen verrichten der werken ontkend, dan kan het bestuur of hij die het bevel ontving, binnen dertig dagen, te rekenen van den dag, waarop het bevel van Ged. Staten of de beslissing des Konings is ontvangen, den Commissaris der Koningin in de provincie doen dagvaarden voor de rechtbank van het arrondissement of een der arrondissementen, waarin het bevel moet worden ten uitvoer gebracht, ten einde door deze omtrent de verplichting uitspraak worde gedaan (art. 41).

Al deze bevelen zouden echter niets baten, indien zij die deze bevelen ontvingen, zich daaraan niet stoorden en geen middelen aan het toezicht ten dienste stonden, om te zorgen, dat, ondanks dien onwil, het bevolene wordt gedaan. Daarom verklaart art. 42 Ged. Staten bevoegd om, waar zij krachtens de wet een bevel hebben gegeven, bij weigering of verzuim het bevolene te doen bewerkstellingen, op kosten van hen aan wie de uitvoering is bevolen en om, indien zij staking van eenig werk hebben bevolen, niet alleen de verdere uitvoering te beletten, maar ook het werk te doen opruimen en de zaak in den vorigen toestand te doen herstellen op kosten van hen, die verzuimden aan het bevel te voldoen. Reeds art. 10 der wet van 1855 bepaalde, dat Ged. Staten konden doen uitvoeren «ten koste van hen, tot wier» «last zij, indien het bestuur niet weigerachtig of nalatig» «ware geweest, zouden zijn gekomen». Art. 42 echter bepaalt, dat het geschiedt «ten koste van hen, aan wie de uitvoering» «is bevolen», dat zijn dus volgens art. 37 het bestuur van een ws. enz. Verschil moet hier echter niet gezocht worden; wanneer het bestuur handelt, treedt het op als vertegenwoordiger der instelling, is het op dat oogenblik de instelling

zelf. Uit de geheele veertiende paragraaf blijkt dan ook, dat de schuldplichtigen zijn de schuldplichtige ingelanden. Gelijke bevoegdheid hebben Ged. Staten in het geval, dat een bevel door den Koning is gegeven met opdracht aan hen om op de uitvoering toe te zien, welke bepaling volgens de M. v. A. 1e Kamer slaat op het geval, dat de Koning krachtens art. 40, 2e lid, eene beslissing neemt; dit is dus als de Koning een bevel geeft tot staking der uitvoering of tot uitvoering van noodzakelijke werken.

Behoudens gevallen van dringend of dreigend gevaar en het geval van art. 43, al. 2, kunnen Ged. Staten van de hun bij art. 42 verleende bevoegdheid geen gebruik maken zoolang van een bevel, door Ged. Staten gegeven, beroep of tegen zoodanig bevel verzet openstaat of, na gedaan beroep of verzet, het bevel niet door den Koning is bevestigd of op het bevel niet door den rechter is beslist. Vordert de uitvoering van dat bevel, dat gelden worden voorgeschoten, dan geschiedt dit uit 's Rijks kas (tenzij daarvoor gelden op de begrooting voor prov. uitgaven zijn uitgetrokken). Deze regeling is beter dan die der wet van 1855, volgens welke de kosten, behoudens het geval voorzien in art. 11 dier wet, uit de provinciale geldmiddelen werden voorgeschoten. Het verstrekken van een voorschot uit de prov. kas zal immers meestal tot het bijeenroepen van de Prov. Staten tot eene buitengewone vergadering moeten leiden en bovendien zal een aanzienlijk voorschot veel gemakkelijker uit 's Rijks middelen dan uit de prov. kas kunnen worden verstrekt.

Herhaalde malen echter deed zich onder de wet van 1855 het geval voor, [1]) dat Ged. Staten krachtens art. 7 dier wet een bevel hadden gegeven en het bestuur weigerde de bevolen werken te ondernemen en Ged. Staten die dus konden doen uitvoeren ten koste van hen tot wier last die

[1]) Zie bijv. Bijdragen XXII, bl. 452—465. Raad van State, Geschillen van Bestuur, XX, bl. 407.

werken, indien het bestuur niet weigerachtig ware geweest, zouden zijn gekomen, maar Ged. Staten van die bevoegdheid geen gebruik maakten. Het oppertoezicht was dan echter niet bij machte de Ged. Staten tot uitvoering van het bevel te dwingen; was dan niet in staat, erkend noodzakelijke werken, door de daartoe verplichten te doen uitvoeren. Daarom heeft de wetgever van 1900 begrepen, Ged. Staten niet vrij te kunnen laten, van de hun bij art. 42 verleende bevoegdheid al of niet gebruik te maken, wanneer eenmaal een bevel is gegeven. Bestond zulk eene vrijheid, de bevoegdheid in art. 40 aan de Kroon gegeven zou illusoir kunnen worden gemaakt. Ged. Staten zouden daarvoor slechts het bevel hebben te geven, en daarna geen gebruik maken van hunne macht om de tenuitvoerlegging van dat bevel te verzekeren. Daarom geeft art. 43 aan den Koning de macht om, wanneer Ged. Staten krachtens de artt. 37 en 38 een bevel gegeven hebben, aan hen op te dragen, gebruik te maken van de hun in art. 42 gegeven bevoegdheid, d. i. het bevolene te doen bewerkstelligen en te doen opruimen. Niet kan dit geschieden, indien er nog beroep op den Koning of op de Rechtbank openstaat, of als het rechtsgeding nog niet is uitgewezen, tenzij de Koning hangende het rechtsgeding, na Ged. Staten te hebben gehoord, de onverwijlde uitvoering der bevolen werken noodig heeft geoordeeld. Zorgen Ged. Staten niet of niet behoorlijk voor de uitvoering van dit bevel, dan kan krachtens art. 129 Prov. Wet de Commissaris der Koningin bij een, in het Staatsblad te plaatsen, met redenen omkleed, besluit, worden gemachtigd, om in de uitvoering te voorzien.

Nog eene bevoegdheid wordt aan Ged. Staten door art. 44 gegeven, nl. om op kosten der overtreders te doen wegnemen, beletten, verrichten of in vorigen toestand herstellen van hetgeen in strijd met wetten, algemeene maatregelen van bestuur betreffende den waterstaat, waarvan

de uitvoering aan Ged. Staten is opgedragen, of met provinciale verordeningen betreffende den waterstaat is of wordt gemaakt of gesteld, ondernomen, nagelaten, beschadigd of weggenomen; eene zelfde bevoegdheid dus als in art. 180 Gemeentewet voor B. en W. is omschreven. De wetgever behoefde deze bevoegdheid eigenlijk niet aan Ged. Staten te verleenen, want zij ligt reeds in het recht tot uitvoering opgesloten. In de uitvoering toch ligt als vanzelf de bevoegdheid tot daadwerkelijke uitvoering, tot daadwerkelijke handhaving der geschonden bepaling opgesloten; politiedwang is een stilzwijgend attribuut van het uitvoerend gezag. Art. 180 is dan ook alleen in de Gemeentewet opgenomen «om allen» «twijfel te dien aanzien weg te nemen en de kracht van» «uitvoering te verzekeren». [1]) Daarom is het artikel ook in den vorm van eene interpretatie geschreven; [2]) het geeft geen recht, maar erkent alleen een reeds bestaand recht. De bewering, als zoude uit het gemis van eene zoodanige bepaling in de Provinciale Wet volgen, dat de Prov. Staten niet bevoegd zouden zijn in hunne verordeningen die bevoegdheid aan Ged. Staten toe te kennen, vindt dus geen steun in de geschiedenis onzer wetgeving. [3]) Immers, wanneer de Staten de bedoelde bepaling in hunne verordening ter neder schrijven, doen zij niets anders dan aan een reeds bestaand recht herinneren. Daar de wettigheid van zoodanige bepaling nochtans wel eens wordt betwijfeld, [4]) zou het voorzeker dienstig geweest zijn de Provinciale Wet aan te vullen. Daar het echter onzeker was of daartoe zou worden overgegaan, wilde de wetgever ten minste ten aanzien van verordeningen den waterstaat betreffende, allen twijfel uitsluiten en werd art. 44 in de wet van 1900 opgenomen.

---

[1]) Zie de M. v. T. Oosterwijk, t. a. p., bl. 906.

[2]) Mr. Fruin zegt in Bijdragen X, bl. 76: "Het behoort tot wat de Duitschers" "noemen: begriffs-entwickelnde Rechtssätze."

[3]) M. v. T. I.

[4]) Mr. v. Oosterwijk Beschouwingen over onderwerpen van Staatsrecht, bl. 112 vlg.

Te recht brengt het artikel, evenals art. 180 der Gemeentewet, de kosten ten laste der overtreders. Mr. v. OOSTERWIJK [1]) voert wel tegen het stelsel van art. 180 Gem. Wet aan, dat het een maatregel van politie is tot onmiddellijke handhaving der geschonden verordening en alzoo een maatregel van algemeen belang, zoodat de kosten ook ten laste van de algemeene kas moeten gebracht worden, maar Mr. v. OOSTERWIJK ziet blijkbaar over het hoofd, dat hier kosten worden gemaakt, door het wederrechtelijk gedrag van hen die de verordening overtraden veroorzaakt, om een toestand in het leven te roepen, die zonder die overtreding vanzelf en zonder kosten zou hebben bestaan. Te recht bepaalt art. 44 daarom, dat het geschiedt «op kosten der overtreders», eene betere uitdrukking dan het onsierlijke «des noods ten koste der over-» «treders» in art. 180, welke laatste uitdrukking, volgens de verklaring der Regeering, [2]) gebezigd is, omdat niet altijd het wegruimen, beletten of verrichten kosten zal veroorzaken. «Desnoods» is echter in dezen zin geheel overbodig. Zijn er geen kosten, dan spreekt het vanzelf, dat zij ook niet op de overtreders kunnen worden verhaald.

Te betreuren is het, dat art. 44 niet aangeeft, op welke wijze die kosten op de overtreders kunnen worden verhaald. Onmiskenbaar bestaat er op dit punt eene leemte in art. 180 Gem. Wet. Het is duidelijk, dat het de bedoeling van art. 180 is, zegt Mr. v. OOSTERWIJK, [3]) om aan hem die door het overtreden van eene verordening aanleiding heeft gegeven tot toepassing van art. 180, eene civiel-rechtelijke verplichting tot terugbetaling dier kosten op te leggen, en dat dus de voldoening daaraan bij civiel-rechtelijke procedure zal kunnen worden gevorderd. Op te merken is, dat er hier geen vinculum juris civilis is, welke als grondslag der vordering

[1]) v. OOSTERWIJK. De Gemeentewet, bl. 907.
[2]) T. a. p., bl. 913.
[3]) De Gemeentewet, t. a. p., bl. 914.

den burgerlijken rechter bevoegd zou maken, maar dat de vordering uit eene publiekrechtelijke betrekking voortspruit. In weerwil hiervan heeft de wetgever van 1900 zich toch op het door Mr. v. OOSTERWIJK ingenomen standpunt geplaatst. De wet regelt daarom alleen het verhaal der kosten, die het gevolg zijn van de bevelen aan de besturen van wss., vss. en veenpolders gegeven, en daarom antwoordde de Regeering, toen in het V. V. 1e Kamer ad art. 47 te recht werd gevraagd, of er groot bezwaar zou zijn om, nu voor al die gevallen eene afzonderlijke regeling is voorgeschreven, daaronder ook de kosten van art. 44 te begrijpen en of die kosten langs den gewonen weg van rechten moeten worden geïnd, dat «uitgezonderd wanneer het de uitvoering van» «waterschapskeuren betreft, de kosten van hetgeen wordt» «uitgevoerd op kosten van de overtreders, zoo van wetten» «en algemeene maatregelen van bestuur als van provinciale» «en gemeenteverordeningen, langs den gewonen weg van» «rechten moeten worden geïnd». Dit m. i. onjuiste standpunt is dus de oorzaak van de leemte in art. 44.

Bijzondere aandacht behoort aan art. 45 te worden gewijd. Hoewel de Grondwetgever de waterschapsbesturen niet, zooals de Provinciale Staten en de Gemeentebesturen, uitdrukkelijk heeft opgeroepen tot medewerking aan de uitvoering van de wetten, algemeene maatregelen van bestuur of provinciale verordeningen, wanneer deze het vorderen, heeft de wetgever van 1900 echter te recht gemeend te moeten voorzien in het geval, dat ter uitvoering van wetten, van algemeene maatregelen van bestuur of van provinciale verordeningen betreffende den waterstaat, door besturen van wss., vss. of veenpolders moet worden medegewerkt en deze hunne medewerking weigeren of nalaten. In dat geval moest er volgens de M. v. T. I een middel van executie bestaan, zooals in art. 127 der Gemeentewet tegenover Gemeentebesturen gegeven is Wel bestaan de artt. 38 juncto

42 en 44, doch dit is geen reden om art. 45 noodeloos te keuren, zooals vele leden blijkens het V. V. I deden. Art. 44 immers heeft meer op overtredingen van politiebepalingen dan op weigering of nalatigheid in de medewerking tot uitvoering van wetten en verordeningen door de besturen betrekking en gelijk de Regeering in de M. v. A. I deed opmerken, kunnen er vele gevallen zijn, buiten die in artt. 38 en volgende geregeld, welke immers slechts betreffen de uitvoering van noodzakelijke werken of de staking der uitvoering van waterstaatswerken, waarin door de besturen der genoemde instellingen tot uitvoering van wetten of verordeningen moet worden medegewerkt, zooals voor de uitvoering van bepalingen betreffende bewaking of verdediging van waterkeeringen, het openen of sluiten van sluizen, het niet vaststellen eener begrooting en talrijke meer, waarin voorheen alleen de waterschapsreglementen voorzagen. [1]) Om die redenen was het dus noodzakelijk, dat de algemeene wetgever eene bepaling vaststelde tot verzekering van de medewerking der besturen van wss., vss. en veenpolders en bepaalt art. 45, dat bij weigering of nalatigheid, Ged. Staten bevoegd zijn die medewerking aan den voorzitter van zoodanig bestuur op te dragen of aan eenen bijzonderen commissaris, op kosten der instelling, waarvan het bestuur weigerachtig of nalatig is.

Het artikel geeft deze bevoegdheid dus alleen aan Ged. Staten; in het eerste ontwerp kwamen echter achter «Ged. Staten» de woorden voor «en, zoo dezen niet voorzien, of» «het gevaar hunne voorafgaande bijeenroeping niet toelaat,» «de Commissaris der Koningin in de provincie», tegen welke woorden de Commissie van Rapporteurs met zooveel kracht in het Definitief Verslag opkwam, dat de Regeering deze woorden in een Nadere Nota van Wijzigingen liet vervallen. De Commissie van Rapporteurs voerde nl. aan, dat den

[1]) Zie voorbeelden in de M. v. A. I, ad art. 44 (thans art. 45).

Commissaris der Koningin eene positie werd gegeven die hem naar ons administratief recht niet toekwam. Hij werd gesteld boven Ged. Staten. De artt. 127-129 Prov. Wet echter stellen Ged. Staten, bepaaldelijk ook voor de uitvoering van wetten betreffende het bijzonder bestuur van den waterstaat, onder den Koning en de Commissaris kan, volgens art. 129, alleen optreden na Koninklijke machtiging, te verleenen bij een in het Staatsblad te plaatsen, met redenen omkleed besluit. In zake uitvoering van wetten en algemeene maatregelen van bestuur is derhalve, naar onze instellingen, de eindbeslissing aan de Regeering, niet aan den Commissaris. De Regeering voerde ter verdediging van haar stelsel voornamelijk aan, dat niets den wetgever belette om van de algemeene regels der Prov. Wet af te wijken. Dit moge waar zijn, even waar is het, dat zulk eene afwijking niet dan in strikt noodzakelijke gevallen moet geschieden. Daar zulk eene afwijking hier niet streng noodzakelijk was, gelijk de Regeering zelf erkende, heeft zij er te recht geen overwegend bezwaar in gezien de bestreden woorden te laten vervallen.

De bevoegdheden in deze paragraaf aan Ged. Staten zijn van zeer ingrijpenden aard. Te recht bepaalt dan ook art. 46, dat van geen dezer bevoegdheden gebruik mag worden gemaakt, dan nadat de belanghebbende schriftelijk is gewaarschuwd, spoedeischende gevallen uitgezonderd.

Hebben nu Ged. Staten ingevolge artt. 42 en 43 het bevolene op kosten van hen aan wie het is bevolen doen bewerkstelligen, dan hebben Ged. Staten dus als het ware een vordering op de nalatigen — hetzij uit onwil, hetzij uit onmacht (zie art. 58) — of weigerachtigen. Art. 47 vlg. nu regelen de wijze waarop de kosten verhaald kunnen worden, die het gevolg zijn van de bevelen aan wss., vss. en veenpolders gegeven. Ook regelt de wet het verhaal der kosten, die bij toepassing van art. 45 gemaakt zijn. Hiertoe bepaalt

zich de wet; wij hebben reeds gezien om welke reden.

Ged. Staten nu maken van deze kosten een staat, welke beteekend wordt aan hen, op wier kosten de uitvoering heeft plaats gehad, die dan binnen eene maand tegen het bedrag der kosten van uitvoering bij den Koning in verzet kunnen komen. Vindt men dus de berekening van de kosten te hoog, dan heeft men beroep op den Koning. Wordt hiervan geen gebruik gemaakt, dan moet dus worden aangenomen, dat de staat der gemaakte onkosten in orde is bevonden en moet het daarop vermelde bedrag aan Ged. Staten worden voldaan. Het bestuur van het ws., de vs. of den veenpolder heeft dus nu de verplichting te zorgen, dat het bedrag door de schuldplichtigen wordt voldaan en zal dus ieders aandeel moeten berekenen en de aan het bestuur ten dienste staande middelen moeten aanwenden om tot de betaling te dwingen. Weigert of verzuimt het bestuur van het ws., vs. of den veenpolder hiervoor te zorgen, of kan het bij gemis van de vereischte toestemming der ingelanden of van de in den omslag dragende besturen niet overgaan tot de voldoening der schuld en de vaststelling van den omslag (art. 58), dan stellen Ged. Staten zichzelven in de plaats van het bestuur en kunnen zij zelven den omslag deswege over de schuldplichtigen te doen, met inachtneming zooveel doenlijk van de daaromtrent in elke instelling bestaande bepalingen, binnen drie jaar na het opmaken van den staat regelen en de termijnen van invordering bepalen.

Gelijke bevoegdheid hebben Ged. Staten waar het de kosten betreft van een, ingevolge art. 41, ingesteld en ten nadeele van het ws. enz. uitgewezen rechtsgeding. Art. 49 verzekert den Ged. Staten, dat de tot regeling dezer zaak vereischte stukken hun worden overgegeven.

De door Ged. Staten vastgestelde staat van verdeeling wordt aan den ontvanger van het ws., vs. of den veenpolder ter uitvoering gegeven, welke daarbij de wettelijke voor-

schriften in acht neemt en evenals de overige beambten en bedienden van de betrokken instelling de bevelen van Ged. Staten betrekkelijk dezen omslag nakomen. Doen zij hun plicht niet en worden zij dan niet op de daarvoor bepaalde wijze vervangen of worden de openstaande betrekkingen dier beambten en bedienden niet behoorlijk vervuld, dan voorzien Ged. Staten daarin door tijdelijke aanstelling van bijzondere ambtenaren, wier belooning door Ged. Staten ten laste van de betrokken instelling wordt geregeld (artt. 50 en 52).

Voor die door Ged. Staten geregelde omslagen, wordt volgens art. 56 op de eigendommen welke de aanslag geldt en de daarop gevestigde rechten van erfpacht, vruchtgebruik of beklemming, voorrang toegekend boven de lasten door het bestuur der instelling omslagen. Aan die omslagen wordt dus hetzelfde privilege gegeven, dat aan de omslagen van een ws. is of wordt toegekend. [1]

De dwangbevelen, door den ontvanger of die hem vervangt afgegeven, worden door den voorzitter van het college van Ged. Staten uitvoerbaar verklaard en tegen deze dwangbevelen staat alleen open het verzet dat de wet bij den rechter geeft.

De wet zorgt er voor, dat de opbrengst van den omslag niet met de overige gelden der instelling zal worden vermengd, door te bepalen, dat de opbrengst niet in de kas der instelling wordt gestort. Geen betaling daaruit mag geschieden dan op bevelschriften van Ged. Staten, door hunnen voorzitter, een der leden en den griffier der Staten te teekenen. De ontvanger doet van dezen omslag en deze uitgaven afzonderlijk rekening en verantwoording aan Ged. Staten. Van de vaststelling dezer rekening geschiedt door Ged. Staten mededeeling aan het betrokken bestuur, met uitkeering van het voordeelig slot.

Wat echter als er geen voordeelig slot, of liever als er

[1] M. v. A. 1e Kamer, ad art. 56.

een tekort is? Art. 57 bepaalt, dat ook in dat geval de geheele schuld, tot welker kwijting de toepassing der artt. 48—56 plaats had, is gedelgd, «al mocht», zooals het artikel het uitdrukt, «door de gerechtelijke uitwinning der schuld-» «plichtige perceelen het bedrag der aanslagen of van eenige» «dezer niet ten volle zijn verhaald». Wat is namelijk het geval? Het tweede lid van art. 12 der wet van 1855 bepaalde, dat de aansprakelijkheid der ingelanden zich niet verder uitstrekt dan tot hunne eigendommen in het betrokken waterschap gelegen. De wetgever codificeerde daarmede hetgeen ter zake van waterschapslasten historisch bestond; [1]) het is de meest algemeene en billijke regel van het dijkrecht, een regel die met den aard der plichtigheid volkomen strookt.[2]) De wetgever heeft dit beginsel te recht behouden. Het is evenwel niet in de wet van 1900 opgenomen, maar als algemeene regel gesteld in art. 23 der meer genoemde wet van 9 Mei 1902, tot toekenning van eenige bevoegdheden aan de besturen van wss., vss. en veenpolders, daar er geen reden was ten opzichte der aansprakelijkheid van ingelanden onderscheid te maken tusschen het geval, dat bij weigering of verzuim van het bestuur, Ged. Staten den omslag regelen en het geval, dat het bestuur zulks doet.[3])

Art. 57 nu is eene toepassing van dit beginsel, volgens hetwelk dus de ingelanden na de uitwinning van hunne eigendommen in het ws., vs. of den veenpolder gelegen, niet in hunne verdere bezittingen kunnen worden aangesproken. Brengt namelijk de omslag, die was uitgeschreven tot voldoening van de schuld van de instelling, niet genoeg op ter voldoening van die schuld en bleef het tekort ten laste der instelling, zoodat er dus eene nieuwe executie zou kunnen

[1]) Zie DONKER. Iets over Dijks- en Polderlasten. Amsterdam 1886. Mr. PLEMP VAN DUIVELAND, t. a. p., bl. 32 vlg.

[2]) Zie BOISSEVAIN (wet van 1855) t. a. p., bl. 117.

[3]) M. v. T. I., ad art. 56 (thans 57).

plaats hebben, dan zouden onder zoodanige omstandigheden bij uitwinning geen koopers te vinden zijn. Om deze reden bepaalt art. 57, dat door de bedoelde executie, hoe groot de opbrengst zij, de schuld geheel wordt gedelgd. Daar art. 57 algemeen luidt, is dit dus ook het geval, indien het waterschap eigendommen heeft of verkrijgt van elders dan uit de bijdragen der omslagplichtige gronden. Blijkens het V. V. 1e Kamer, meende men, dat er geen reden bestond om die van verhaal uit te sluiten en daarom was men van oordeel, dat de uitwerking van het beginsel te ver ging. Te recht echter wees de Regeering er op dat, indien het ws. eigendommen heeft, de aan dat waterschap omslagplichtige gronden eene grootere waarde hebben dan zij zouden hebben, wanneer het ws. die eigendommen niet had, dat dus in de opbrengst van de executie van de omslagplichtige gronden begrepen is het voordeel, dat ieder omslagplichtige door die eigendommen heeft en dat alzoo het verband feitelijk alle eigendommen van het ws. omvat en iedere nieuwe verkrijger zijn aandeel daarin heeft betaald. Het in het V. V. verondersteld geval zal zich trouwens weinig voordoen, immers, zoo er aan het einde des jaars een batig saldo bestaat, zal het eerste wat de ingelanden besluiten wel zijn, den omslag op de volgende begrooting naar rato te verminderen.

De geheele schuld wordt dus door de bedoelde executie gedelgd, en het tekort wordt door de provincie gedragen (art. 59). Dit is billijk, daar het geval, dat door de executie de kosten niet geheel gedekt worden — welk geval alleen bij werken tot verdediging tegen zee- of opperwater denkbaar is —, moet doen veronderstellen, dat de Prov. Staten in gebreke zijn gebleven bijtijds de inrichting der wss. te herzien. Het gebrek toch zal in de meeste gevallen hierin bestaan, dat ook achterliggende landen bij het werk belang hebben en dat die bij veranderde omstandigheden niet bijtijds min of meer omslagplichtig zijn gemaakt. En kan niet op

deze wijze in het geval worden voorzien, dan zullen Ged. Staten hebben aan te toonen, dat eene oplossing slechts mogelijk is door het toekennen van provinciaal- en Rijkssubsidie, door eene soortgelijke regeling dus als voor de calamiteuse polders in Zeeland is gemaakt bij de wet van 19 Juli 1870, Stbl. nº. 119. De bepaling van artikel 59 nu zal voor de Prov. Staten een prikkel te meer zijn, tijdig eene goede regeling te maken of voor te bereiden. [1]) In de M. v. A. I werd, voor de billijkheid van het dragen van het tekort door de provincie, nog aangevoerd, dat de wss., vss. en veenpolders belangrijke voorwerpen in de huishouding der provinciën zijn. Na al het voorafgaande zal het wel overbodig zijn te ontvouwen, waarom mij dit onjuist toeschijnt.

Alle kosten komen ten laste van het *Rijk*, indien in het geval, bedoeld in art. 43, tweede lid, hangende het rechtsgeding, tot de uitvoering der bevolen werken is overgegaan en het rechtsgeding is uitgewezen ten voordeele van hem die het bevel ontving (art. 60).

De wet verzekert ook de betaling van uitkeeringen in eene wet of verordening voorgeschreven of krachtens wet of verordening bij beslissing van Ged. Staten of in hooger beroep door den Koning opgelegd, indien het bestuur van een ws., vs. of veenpolder weigert of nalatig is daarvoor te zorgen. Ook in dat geval zal dezelfde weg moeten gevolgd worden, zoo ook wanneer het de betaling geldt eener schuld, waartoe het bestuur van een ws., vs. of veenpolder is veroordeeld bij een in kracht van gewijsde gegaan vonnis, dat wegens gemis van genoegzame goederen voor executie vatbaar, niet kan worden ten uitvoer gelegd (artt. 61 en 62). Hoewel het Burgerlijk Recht volkomen in het geval voorziet, dat een schuldenaar verzuimt of weigerachtig is te zorgen voor de betaling eener schuld, en op zichzelf beschouwd de

---

[1]) M. v T., ad art. 58 (thans art. 59).

positie van het ws. in het privaatrecht natuurlijk geen andere is dan die van eenig ander subject, is hier eene buitengewone regeling van het ws. als debiteur noodig, omdat het in den regel geen bezittingen heeft, waarop beslag kan worden gelegd gevolgd door uitwinning. Daarom lezen wij ook in art. 62 «goederen voor executie vatbaar», welke woorden niet bedoelen de goederen uit te sluiten door het W. v. B. Rv. van executie uitgezonderd — dan immers zouden die woorden geheel overtollig zijn (zie bijv. art. 1177 B. W.) —, maar waarbij bedoeld wordt het privaat domein dier instellingen. [1]) En juist omdat het hebben van privaat domein voor een ws. abnormaal is, [2]) is art. 62 noodig.

Ook de bepaling van art. 62 zal wel, evenals art. 20 der wet van 1855 niet alleen geschreven zijn in het belang der particuliere schuldeischers, maar ook, om in het belang van het algemeen het krediet der wss., vss. en veenpolders te bevestigen, daar men huiverig zou zijn met wss. enz. te contracteeren en althans bezwarende voorwaarden zou bedingen, indien er geen middel bestond om verkregen vonnissen tegen die lichamen ten uitvoer te leggen. [3])

Heeft de wet al deze middelen gegeven om de uitoefening van het toezicht en het oppertoezicht te verzekeren, de wetgever heeft ook niet over het hoofd gezien, dat voor de uitoefening van dat toezicht in de eerste plaats eene juiste kennis van den toestand noodig is. Art. 6 bepaalt daarom, dat ieder die waterstaatswerken in beheer heeft of daarover toezicht uitoefent, verplicht is aan den met de uitvoering

---

[1]) Zie Plemp van Duiveland, t. a. p., bl. 68. Zie ook aldaar de onderscheiding tusschen publiek en privaat domein en de vraag, in hoeverre het feit, dat een zeker stuk eigendom van het ws. publiek domein is, bij machte is, dat bepaalde stuk tegen beslag en executie te beschermen.

[2]) Mr. Vlielander Hein is zelfs van meening, dat een ws. niets anders dan publiek domein kan bezitten. Zie zijne redevoering in de Prov. Staten van Zuid-holland aangehaald bij Plemp van Duiveland, t. a. p., bl. 61.

[3]) Zie Boissevain (Wet 1855), t. a. p., bl. 123 vlg.

der wet belasten Minister en de door hem aangewezen ambtenaren, in de uitoefening van het oppertoezicht werkzaam, alle inlichtingen te geven tot uitoefening van het oppertoezicht verlangd, bij het opnemen dier werken bijstand te verleenen en daarbij desverlangd tegenwoordig te zijn; dat die ambtenaren ten behoeve van het opnemen dier werken toegang tot de werken hebben en bevoegd zijn ook afgesloten erven te betreden. Het recht van het oppertoezicht hiertoe moest door eene wetsbepaling vaststaan; voor het toezicht is dit niet noodig, daar de Prov. Staten in verordeningen en in de reglementen van wss., vss. en veenpolders zich die rechten kunnen verzekeren. [1])

De wet voorziet ook in het geval, dat de zorg voor waterstaatsbelangen het binnentreden eener woning noodzakelijk maakt, dit is dus als er verband bestaat tusschen eene woning en eenig waterstaatswerk, zooals bijv. bij het bouwen op en langs dijken en bij woningen boven overwelfde watergangen. Krachtens art. 158 der Grondwet is het binnentreden in eene woning tegen den wil van den bewoner alleen geoorloofd in de gevallen bij de wet bepaald, krachtens eenen bijzonderen of algemeenen last van eene macht door de wet aangewezen en regelt de wet de vormen, waaraan de uitoefening van deze bevoegdheid gebonden is. Volgens dit Grondwettelijk gebod bepaalt art. 7 dan ook, dat tot het binnentreden in eene woning tegen den wil van den bewoner aan bepaald aan te wijzen personen schriftelijke last kan worden verstrekt: om den toestand van waterstaatswerken te onderzoeken; om zich te verzekeren, dat de wetten en verordeningen op den waterstaat worden uitgevoerd of nagekomen; om bevolen herstellingen te verrichten of te doen verrichten en om aan art. 42 of art. 44 uitvoering te kunnen geven. Tevens wordt de macht aangewezen, die

[1]) Zie M. v. T. I.

den last geven kan, nl. de Minister met de uitvoering der wet belast, de Commissaris der Koningin in de provincie, de Ged. Staten en de besturen van wss., vss. of veenpolders. Oorspronkelijk stond er in de tweede alinea «de bijzondere» «of algemeene last»; de woorden «bijzondere of algemeene» zijn echter vervallen door aanneming van het amendement-PIJNAPPEL, waarbij tevens een nieuw derde lid is ingevoegd. De heer PIJNAPPEL vond het namelijk niet raadzaam, dat de lastgever vrij zou zijn, naar keuze een algemeenen of bijzonderen last te geven. Aan die vrijheid is door de aanneming van zijn amendement een einde gemaakt. In de gevallen van dringend of dreigend gevaar kan een algemeene last gegeven worden; zijn die gevallen echter niet aanwezig, dan zal een bijzondere last gegeven moeten worden, een last die evenwel niet zóó bijzonder behoeft te zijn, of verschillende woningen kunnen er in worden opgenomen, welke dan echter met name moeten worden genoemd. Dit zegt het artikel duidelijk: «de last moet de woning of woningen aanwijzen». [1])

De vierde alinea bepaalt, dat het artikel geen veranderingen brengt in de bepalingen van de wet van 31 Augustus 1853, Stbl. n°. 83, welke wet regelt het binnentreden van woningen, tot verzekering der uitvoering van sommige voorschriften van plaatselijke verordeningen, waaronder dus ook verordeningen betreffende den waterstaat. De wetgever, uitgaande van de meening, dat de gemeentebesturen in het belang van het door hen gevoerde beheer van waterstaatswerken geen behoefte aan eene andere bevoegheid hebben dan zij aan die wet ontleenen, wilde voorkomen, dat uit het feit, dat eene latere wet het binnentreden van woningen in het belang van het beheer van waterstaatswerken regelt, de gevolgtrekking zou worden gemaakt, dat door die wet ten opzichte van waterstaats-

[1]) Zie Hand. Tweede Kamer der Staten-Generaal 1899—1900, bl. 1423.

werken bij de gemeente in beheer verandering is gebracht.[1])

Art. 8 regelt de vormen, waaraan de uitoefening der in art. 7 verleende bevoegdheid gebonden is.

Nog dient er hier op gewezen, dat de in Hoofdstuk III besproken Koninklijke Besluiten van 29 Maart 1822, Stbl. n° 7, en 7 September 1882, Stbl. n° 42, bij de inwerkingtreding [2]) van deze wet zijn vervallen. (Zie de slotbepaling.) De benoeming, schorsing en ontslag van bestuurders van wss., vss. en veenpolders wordt thans beheerscht door de artt. 15 vlg. van de wet van 1900. Wij zagen, dat volgens art. 1 van het K. B. van 29 Maart de dijkgraven, presidenten en verdere leden van colleges, hoe ook genaamd, aan welke eenige beheering over rivier- of zeewaterkeerende dijken of werken is toevertrouwd, door den Koning worden benoemd en aangesteld. De wetgever van 1900 heeft te recht deze bevoegdheid van den Koning gehandhaafd. Vermits het behoud van onzen bodem afhangt van een bekwaam, actief en vooral ook physiek krachtig bestuurspersoneel, moet het oppertoezicht waken, dat dit bestuurspersoneel berekend zij voor zijne taak. [3]) Daarom bepaalt art. 15, al. 1, dat van wss. belast met verdediging tegen zeewater of opperwater der groote rivieren, de voorzitters en de leden van de dagelijksche besturen door den Koning worden benoemd, welk recht van benoeming ook dat van schorsing en ontslag in zich sluit. (De bepaling van het eerste lid is echter niet van toepassing op wss. die alleen met keering van zomerwater belast zijn.) Ten behoeve van elke dier benoemingen zal door hen die het reglement van het ws. daartoe aanwijst, met inachtneming van de bepalingen van het reglement, eene aanbevelingslijst, bevattende drie personen, opgemaakt en aan Ged. Staten

---

[1]) Zie M. v. A. II, ad art. 7.

[2]) Bij het K. B. van 20 Mei 1902, Stbl. n°. 75, is het tijdstip van in werking treden bepaald op 15 Juni 1902.

[3]) M. v. T. I., ad art. 14 (thans art. 15).

ingezonden worden, die haar met hunne beschouwingen aan den met de uitvoering der wet belasten Minister inzenden (art. 16). Evenals onder het K. B. van 1822 is dus de Koning ook thans niet aan de lijst gebonden; dit blijkt duidelijk uit het woord «aanbevelingslijst». Evenals de personen aan de vereischten in het reglement gesteld, moeten voldoen, zal ook de aanbevelingslijst met inachtneming van de bepalingen van het reglement moeten worden opgemaakt.

Het K. B. van 29 Maart 1822 gaf ook voorschriften voor de benoeming van de besturen van wss. die geen zee- of rivierwater te keeren hebben. Art. 2 van dat K. B bepaalde, gelijk wij in Hoofdstuk III zagen, dat de benoeming door den Koning geschiedt, in zooverre de leden van zoodanige besturen voorheen en wel bepaaldelijk vóór den jare 1795 werden benoemd en aangesteld door den Souverein, de Stadhouders indertijd, de voormalige provinciale hoven of eenige andere publieke autoriteiten. Gelijk de M. v. T. I opmerkt, strookt het evenwel met de bedoeling van de Grondwet, de Prov. Staten, onder goedkeuring des Konings, in het vaststellen der reglementen van de wss. alleen in zooverre te beperken, als het algemeen belang zulks vordert en dus niet op grond van toestanden vóór 1795.[1]) De wetgever heeft daarom de bepaling van art. 2 niet overgenomen. Wel kan in de reglementen van andere wss. dan die welke in het eerste lid van art. 15 zijn genoemd, alsmede van vss. en veenpolders, aan den Koning het benoemen, schorsen en ontslaan van den voorzitter en de leden van de dagelijksche besturen worden opgedragen. Door dit te bepalen zorgt art. 17, dat, waar de waterschapswetgever ook bij die wss. benoeming door het Koninklijk gezag wenschelijk heeft geacht of acht, een dergelijk voorschrift van het reglement op de wet steune.[2]) Was dit niet het geval, dan zou de

---

[1]) Reeds THORBECKE, t. a. p. II, bl. 287, noemde het beginsel van art. 2 onjuist.
[2]) M. v. T. I, ad art. 16 (thans art. 17).

waterschapswetgever daartoe niet bevoegd kunnen geacht worden. Waar de wetgever geregeld heeft, moet de provinciale wetgever zich van regelen onthouden.

Is er in een ws., vs. of veenpolder geen bestuur aanwezig en is het noodzakelijk in het beheer te voorzien, dan beramen volgens art. 18 Ged. Staten middelen, ten einde op de in het reglement bepaalde wijze een nieuw bestuur optrede. (Ged. Staten zullen er dan bijv. voor zorgen, dat eene aanbevelingslijst wordt opgemaakt, indien de benoeming door den Koning geschiedt.) Is dit doel niet te bereiken, dan kunnen Ged. Staten rechtstreeks benoemen, of — indien de benoeming door den Koning geschiedt — zelf de aanbevelingslijst opmaken, desnoods met afwijking van de eischen van benoembaarheid, zooals een eisch van landbezit, in het reglement gesteld.

Nog verdient de aandacht art. 4, dat bepaalt, dat belangen van waterstaat, twee of meer provinciën gemeenschappelijk aangaande, over wier regeling de Staten dier provinciën zich niet met elkander verstaan, hetzij dit betreft de noodzakelijkheid der regeling, hetzij de regeling zelve, door den Koning, den Raad van State gehoord, bij een met redenen omkleed, in het Staatsblad te plaatsen, besluit, kunnen worden geregeld; zoo ook wanneer de Staten van de eene provincie regeling noodzakelijk achten en die van de andere weigeren of nalaten zich daaromtrent te verklaren of tot regeling over te gaan. Dit artikel kan niet onder de hier besproken categorie van bepalingen gebracht worden. Evenmin immers als de opdracht aan den Koning in art. 23 van de wet van 1855, kan de opdracht in art. 4, welk artikel de bevoegdheid van den Koning regelt om in de plaats der Prov. Staten als wetgever op te treden, als een gevolg van het oppertoezicht worden beschouwd. Het oppertoezicht toch kan de bevoegdheid tot wetgeven niet scheppen. De tusschenkomst eener hoogere macht is hier gewettigd door het algemeen belang.

Die hoogere macht kan geen andere zijn dan de Koning, aan wien het oppertoezicht over den waterstaat is opgedragen, die dus moet waken dat het algemeen belang niet worde benadeeld door het stilzitten van het bijzonder bestuur. Wij hebben hier «belangen van waterstaat, twee of meer provinciën gemeen-» «schappelijk aangaande», dat zijn dus belangen, welke door éène provincie niet kunnen geregeld worden, omdat zij territoriaal over meer dan eene provincie zich uitstrekken, wel dus te onderscheiden van belangen, waarbij andere provinciën belang hebben. [1]) Art. 97 der Prov. Wet geeft aan de Staten der Provinciën de bevoegdheid om, na machtiging des Konings, de zaken die twee of meer provinciën gemeenschappelijk aangaan, onder goedkeuring des Konings te regelen. Volgens art. 97 der Prov. Wet is het echter niet mogelijk tot eene regeling te komen, zoo de Staten het er niet over eens worden of zoo de goedkeuring des Konings niet op de voorgestelde regeling kan verkregen worden. In die leemte voorzag, gelijk wij zagen, art. 23 der wet van 1855, volgens welk artikel belangen van den waterstaat, twee of meer provinciën gemeenschappelijk aangaande, over wier regeling de Staten dier provinciën zich niet of niet behoorlijk verstonden, door den Koning, den Raad van State gehoord, bij een met redenen omkleed, in het Staatsblad te plaatsen, besluit, konden worden geregeld. De Koning kon dus regelend optreden als de Staten zich «niet of niet behoorlijk verstonden». Art. 4 van onze wet heeft dit art. 23 der wet van 1855 overgenomen met wijziging en aanvulling. Met aanvulling, omdat te recht of ten onrechte (volgens de M. v. T. I ten onrechte) art. 23 aanleiding had gegeven tot de opvatting, dat de Koning eerst dan regelend kon optreden, indien de Staten der provinciën zich omtrent de regeling zelve hadden uitgesproken, omdat eerst dán gezegd

---

[1]) W. A. Lamping. De Lingequaestie. Leiden 1889, bl. 97 vlg.

kon worden, dat de Staten zich niet met elkander verstaan, als de regelingen, zooals zij door de Staten zijn vastgesteld, hetzij geheel, hetzij gedeeltelijk van elkander verschillen, zoodat art. 23 toepassing zou missen, indien door de Staten van eene provincie de noodzakelijkheid der regeling wordt betwist, of zij in gebreke blijven zich omtrent eene regeling te verklaren.

Deze opvatting is nu echter, gelijk de M. v. A. I aantoont, in strijd met de bedoeling van den wetgever van 1855, die, met het oog op het voor regeling van waterstaatsbelangen onvoldoende van art. 97 der Prov. Wet, «het bezit van» «middelen noodig achtte om te verhoeden, dat bij dringende» «behoefte aan eene regeling van gemeenschappelijke belangen,» «provinciën of zelfs het Rijk schade lijden hetzij door onwil» «of nalatigheid van ééne zijde, hetzij door onderling mis-» verstand harer Statenvergadering». [1]) Wat hiervan zij, te recht heeft de wetgever van 1900, ten einde omtrent de bedoeling der wet geen twijfel te laten, in de eerste alinea van art. 3 uitdrukkelijk bepaald, dat het zich niet met elkander verstaan zoowel de noodzakelijkheid der regeling als de regeling zelve kan betreffen.

Volgens de tweede alinea van art. 4 kan de Koning ook als wetgever optreden, als de Staten van de eene provincie regeling noodzakelijk achten en die van de andere weigeren of nalaten zich daaromtrent te verklaren of tot regeling over te gaan. Deze tweede alinea kon niet worden gemist; immers, wanneer de Staten weigeren of nalaten zich te verklaren omtrent de noodzakelijkheid van regeling, kunnen zij niet gezegd worden zich met de Staten der andere provincie niet te hebben verstaan. Dit is ook het geval, waar zij eenvoudig nalaten tot regeling over te gaan. [2]) Niet geldt dus art. 4, als de Staten van twee of meer provinciën gelijkelijk ontkennen,

---

[1]) M. v. A. I, ad art. 3 (thans art. 4).
[2]) M. v. A. I, ad art. 3 (thans art 4).

dat er behoefte bestaat aan eene gemeenschappelijke regeling en dus te dien aanzien «in gebreke blijven» dat waterstaatsbelang te regelen. In dat geval is art. 3 toepasselijk en zal dus, wanneer de noodzakelijkheid tot voorziening bestaat, eene wet de wijze kunnen bepalen, waarop in dat belang zal worden voorzien.

Op één punt wijkt art. 4 belangrijk af van art. 23 der wet van 1855, volgens welk artikel de Koning ook regelend kon optreden, indien tusschen de verschillende Staten-colleges overeenstemming was, maar de Staten, zooals het artikel luidde, «zich niet behoorlijk» verstonden, d. i. «zich niet zoo verstonden, dat de gemeenschappelijke regeling de Koninklijke goedkeuring wegdroeg». [1]) Dit werd noodzakelijk geacht, daar men meende, dat het artikel anders in vele gevallen doelloos zou zijn. Eene onvoldoende of verkeerde regeling toch zou door den Koning niet worden bekrachtigd, en de Staten zouden dus slechts eene niet aannemelijke schikking hebben voor te leggen, om de tusschenkomst der Kroon te weren.

De wetgever van 1900 heeft de bepaling van art. 23 in dit opzicht gewijzigd en meende, dat de reden waarom de Koning regelend optreedt, uitsluitend moet zijn «het zich niet met elkander verstaan der Staten-colleges». Aan den Koning ook de bevoegdheid te geven te regelen, wanneer die colleges zich wèl met elkander verstaan — zegt de M. v. T. I — is eene afwijking van het grondwettig beginsel, dat de Koning goed- of afkeurt, die moeilijk te verdedigen is. Art. 4 is dus niet toepasselijk, wanneer de Staten-colleges zich wel met elkander verstaan, maar hunne regeling niet door den Koning is goedgekeurd. Ook hier zal echter, krachtens art. 3, wanneer de noodzakelijkheid tot voorziening bestaat, eene wet de wijze kunnen bepalen, waarop in dat belang

[1]) Definitie van den Minister VAN REENEN.

zal worden voorzien. Prov Staten blijven immers in gebreke tot regeling over te gaan, want wordt de goedkeuring op een besluit vereischt, dan is er eerst eene regeling nà de goedkeuring van het besluit. Prov. Staten gaan dus eerst tot regeling over, wanneer zij overgaan tot het nemen van een besluit dat de Koninklijke goedkeuring verkrijgen kan. [1])

Alvorens over te gaan tot de bespreking van die artikelen welke de verhouding van de Prov. Staten tot de wss., vss. en veenpolders betreffen, zij het mij nog vergund te wijzen op de bepaling van art. 5, al. 2, welke bepaling vooral van belang is met het oog op het groot verschil van meening, dat, zooals wij gezien hebben, vroeger heerschte bij de vraag, welke de bevoegdheid was van den Koning ten opzichte van den Rijkswaterstaatsdienst. In art. 5, al. 2, heeft de wetgever, van oordeel, dat elke dienstinrichting, bij verandering van tijden en omstandigheden, zonder te veel moeite en vertraging moet kunnen worden veranderd, bepaald, dat de inrichting van den Rijkswaterstaatsdienst bij algemeenen maatregel van bestuur wordt vastgesteld, terwijl daarvoor in het eerste lid een grondslag wordt gesteld, ter aanduiding van den werkkring van het ressort, waaronder de ambtenaren van dien dienst behooren (het Rijkswaterstaatsbestuur, daaronder begrepen de uitoefening van het oppertoezicht over den waterstaat, voor zooveel een en ander aan den met de uitvoering der wet belasten Minister is opgedragen) en ter aanduiding van het gezag, dat die ambtenaren benoemt (door den Koning of vanwege den Koning). [2])

[1]) M. v. A., 1e Kamer.
[2]) M. v. T. I. en M. v. A. I.

Wat de tweede categorie van bepalingen betreft, die welke de verhouding der Prov. Staten tot de wss., vss. en veenpolders betreffen, kan gezegd worden, dat zij, wat trouwens met het vroeger uiteengezette karakter der wet strookt, geen ingrijpende verandering in den toestand teweegbrengen. Dit was trouwens te verwachten na de Grondwetsherziening van 1887, welke de bestaande verhouding onveranderd had laten bestaan. Nergens treedt dan ook het aanvullend karakter der wet sterker op den voorgrond dan juist hier. Uit de bepalingen dezer wet alleen zou men dan ook, zonder het in Hoofdstuk II behandelde, geen juist denkbeeld van den toestand kunnen krijgen.

Reeds dadelijk valt in het oog, dat ook deze wet, evenals de Grondwet, geen omschrijving geeft van wat onder waterschap verstaan moet worden. Hoewel, zooals wij zagen, herhaalde malen daarop is aangedrongen, heeft de Regeering evenwel telkenmale als hare meening te kennen gegeven, dat zij omschrijving onnoodig vond, daar nimmer twijfel was gerezen omtrent de beteekenis. De juistheid van deze bewering is twijfelachtig, getuige de groote strijd, die jarenlang over den omvang van het begrip waterschap is gevoerd. Maar al geeft de wet geen definitie, toch is herhaalde malen gebleken, dat de in de praktijk heerschende ruime opvatting van «waterschap», die aanneemt, dat de taak der wss. zich niet tot waterkeering en waterlossing behoeft te beperken, ook door den wetgever is gehuldigd. Zoo lezen wij bijv. in de M. v. T. I, ad art. 2: «Noch de zorg voor» «openbare wegen, noch die voor wateren als scheepvaart-» «kanaal, is het doel, waarvoor deze instellingen in de eerste» «plaats in het leven zijn geroepen.» Wel mag dus de zorg voor openbare wegen en die voor wateren als scheepvaartkanaal eene tweede plaats in de taak der waterschappen vervullen. En toen blijkens het V. V. 1e Kamer sommige leden algemeene regels wenschten, die zouden waarborgen, dat

niet onder den naam van wss., vss. of veenpolders groepen van eigendommen belastingplichtig zouden worden gemaakt ten dienste van doeleinden die wezenlijk geen waterschapsbelangen zijn, antwoordde de Regeering, dat de toestanden te ingewikkeld en te verschillend waren om eene vaste omlijning in algemeene regelen te geven van de verschillende belangen, waarvoor de zorg aan een waterschap kan worden opgedragen. «Zoo is zeker de zorg voor de openbare» «gezondheid in het algemeen geen waterschapsbelang», zegt de Regeering; «dit neemt echter niet weg, dat het beheer» «der sluizen, een waterschapsbelang, van ouds geacht» «wordt mede te brengen de zorg om boezem en polder te» «voorzien van voor mensch en dier zooveel mogelijk bruik-» «baar water. Zoo is eveneens de algemeene scheepvaart» «geen waterschapsbelang; het is niettemin billijk, dat de» «ingezetenen van een drooggemaakten polder belasting» «opbrengen tot nakoming van eene verplichting, bij de» «concessie opgelegd, om de ringvaart op eene diepte te» «houden, alleen voor de algemeene scheepvaart gevorderd.» «Niemand zal verlangen, dat het onderhoud van wegen in» «geen enkel geval een belang van een waterschap mag» «zijn. En evenmin zal iemand ontkennen, dat de behartiging» «van een waterstaatsbelang te gelijker tijd noodig kan maken» «maatregelen om te voorkomen, dat andere belangen» «benadeeld worden. Eene omlijning zou slechts zeer vaag» «kunnen zijn, en daarmede bereikt men het gewenschte» «doel stellig niet.»

Dat de wet geen omschrijving geeft van het begrip «waterschap», vindt dus daarin zijn grond, dat het niet mogelijk is hier eene scherpe definitie te geven. In allen gevalle is de meening van den wetgever zoo duidelijk mogelijk in het bovenstaande uitgedrukt.

Als wij de artikelen der wet nagaan, dan is in de eerste plaats art. 13 van belang, met het oog op de vraag, in hoeverre

belanghebbenden moeten medewerken tot het oprichten van wss., vss. enz., in hoeverre hunne instemming daartoe noodig is. Wij hebben gezien, dat men in sommige provincies op dit punt zóó ver gegaan was, dat de daad van oprichting uit moest gaan van belanghebbenden, hetgeen echter in strijd moest geacht worden met de bepalingen der Grondwet en der Prov. Wet. Art. 13 nu bepaalt, dat geen voorstel tot oprichting, wijziging of opheffing van een ws., vs. of veenpolder of tot vaststelling, wijziging of intrekking van een reglement van eene zoodanige instelling door de Prov. Staten in behandeling wordt genomen, zoolang niet de belanghebbenden in de gelegenheid gesteld zijn van het voorstel kennis te nemen en hunne bezwaren daartegen aan de Staten in te dienen. Aan belanghebbenden wordt dus slechts verzekerd, dat geene beslissing omtrent de oprichting, wijziging of opheffing van een ws., vs. of veenpolder worde genomen, zonder dat zij in de gelegenheid gesteld zijn tegen het voorstel hunne bezwaren bij de Staten in te dienen. Zijn die bezwaren rechtmatig, zouden bijv. belanghebbenden belastingplichtig worden gemaakt ten behoeve van doeleinden hun vreemd, dan zullen zij òf in de vergadering der Prov. Staten, òf bij de Kroon gehoor vinden. Geen directen invloed geeft dus de wet aan belanghebbenden; want al moge in sommige gevallen het openbaar belang, dat gediend zou worden, niet van dat gewicht zijn, dat niet vooral rekening zou mogen worden gehouden met den wensch der belanghebbenden, zoo achtte de wetgever het evenwel niet mogelijk eene lijn te trekken tusschen gevallen, waarin het openbaar belang al dan niet op den voorgrond moet staan. De wet stelt daarom geen regels omtrent de vraag, in hoeverre de toestemming van een bepaald getal grondeigenaren vereischt wordt voor de oprichting van een ws., maar laat de Prov. Staten en het Koninklijk gezag vrij, naar omstandigheden te beslissen.

In het tweede Hoofdstuk hebben wij reeds gezien, dat uit het publiekrechtelijk karakter der waterschappen, uit het feit, dat zij bestaan tot behartiging van het publiek belang, dat dit hun doel is, volgt, dat hunne bezittingen slechts bestaan tot bereiking van dat doel, dat de polderinstelling al wat zij heeft, bezit met de bestemming in haar eigen persoonlijkheid uitgedrukt en wij trokken toen daaruit de gevolgtrekking, dat, wanneer de goede behartiging van het publiek belang een anderen kring van beheerders eischt en de Staten dus het waterschap opheffen, dat niet in staat was dat doel te bereiken, en een nieuw waterschap in het leven roepen, dat dan de bezittingen van de opgeheven instelling aan de nieuw opgerichte moeten worden toegewezen, daar deze de behartiging der belangen, waarvoor die goederen dienden, op zich neemt. Toch is deze bevoegdheid der Staten betwijfeld. De wetgever heeft het daarom raadzaam geacht aan dien twijfel een eind te maken door in art. 14 uitdrukkelijk te bepalen, dat bij het besluit der Prov. Staten tot opheffing, vereeniging of splitsing van wss., vss. of veenpolders, beschikkingen worden gemaakt omtrent de bezittingen en schulden van de opgeheven, vereenigde of gesplitste instellingen.

Bij het maken van deze beschikkingen zullen de Prov. Staten zich natuurlijk naar omstandigheden moeten gedragen, hierbij echter volgens de tweede alinea van het artikel in het oog houdende, dat hetgeen na voldoening der schulden van de bezittingen overblijft, voor zoover dat niet moet strekken tot bekostiging van het onderhoud van werken of van andere lasten, aan de ingelanden van de opgeheven instelling ten goede moet komen. Geldt deze regel van art. 14, al. 2, ook bij vereeniging en splitsing van wss.? Uit het artikel blijkt van wel; «hierbij», zegt de tweede alinea. De Minister antwoordde dan ook op eene desbetreffende vraag in het V. V. II, dat de regel ook geldt bij opheffing van

wss. door vereeniging of splitsing van wss. Met Mr. Loosjes [1]) echter meen ik, dat dan toch de redactie van art. 14 niet geheel juist is; immers, als onder opheffen in al. 2 ook opheffing door vereeniging of splitsing valt, waarom noemt dan de eerste alinea vereeniging en splitsing naast opheffing?

Liggen de wss., vss. of veenpolders in twee of meer provinciën, dan zal natuurlijk hunne oprichting, wijziging of opheffing en de vaststelling, wijziging of intrekking van de reglementen dier instellingen geschieden bij gemeenschappelijk besluit van de Staten der provinciën, waarin het ws., vs. of de veenpolder gelegen is (art. 63). Art. 97 der Provinciale Wet is hier toepasselijk; machtiging en goedkeuring door den Koning zijn dus vereischt. «In enkele» «gevallen echter ligt een ws. slechts voor een zeer klein» «deel in eene der beide of meerdere provinciën. In zoodanig» «geval te eischen, dat het toezicht van Ged. Staten op het» «bestuur steeds wordt uitgeoefend bij gemeenschappelijk» «besluit van twee of meer colleges, moet leiden tot eene» «zeer omslachtige administratie», zegt de M. v. T. I. Herhaalde malen deden zich hierbij dan ook moeilijkheden voor. Zoo behoorde bijv. het poldertje Vliet, gelegen in de provincie Zuidholland, tot het hoogheemraadschap van den Lekdijk benedendams en van den IJsseldam. Het bestuur van Zuidholland mengde zich dus gestadig in de zaken van het hoogheemraadschap en oefende toezicht uit op den Lekdijk, die geheel in Utrecht is gelegen, omdat tot Zuidholland ongeveer een tweehonderd en vijftigste deel der contribueerende landen behoorde. Daarom werd bij K. B. van 31 December 1856 (Stbl. n°. 170), genomen krachtens art. 23 der wet van 1855, het poldertje Vliet uit het dijkverband gebracht van het hoogheemraadschap van den Lekdijk benedendams en van den IJsseldam, op grond, «dat zoo-»

---

[1]) T. a. p., bl. 215.

«danig tweeledig toezicht op een waterschap uit den aard» «der zaak tot veel moeilijkheden en tot veel oponthoud in» «het nemen van maatregelen moet leiden en dat het raad-» «zaam is, zooveel mogelijk die vermenging van beheer te» «voorkomen». Dit was eene bevredigende oplossing; waar het andere belangen, bijv. boezem- of polderbelangen betrof, stond echter zoodanige weg om eene omslachtige administratie te ontgaan, niet open. [1]) Wel werd bijv. door het bij gemeenschappelijk besluit van de Staten der provinciën Overijssel en Gelderland vastgestelde reglement voor de Nijenbeeksche en Wilpsche klei (gelegen in Overijssel en Gelderland), de aan Ged. Staten toekomende macht eenvoudig aan Ged. Staten van Gelderland opgedragen, maar het is de vraag, of het aanging bij prov. verordening het gezag van Ged. Staten uit te strekken over een deel van het grondgebied van een ander gewest, terwijl toch de Prov. Wet aan de Staten alleen macht binnen hunne provincie verleent, en of de afstand van macht, door de Staten van Overijssel gedaan, wel is toegelaten ten opzichte van publiek recht. [2])

Ook voor waterschappen die een belangrijk deel in twee provinciën innemen, doen zich moeilijkheden voor. In die wss. zijn belangen die slecht éene provincie raken en waar dus Ged. Staten van die provincie bij uitsluiting moeten optreden. Een algemeenen regel te stellen, of het toezicht al dan niet gemeenschappelijk moet worden uitgeoefend is echter ook hier niet mogelijk, daar dit zal afhangen van de belangen bij de werken betrokken. Daarom heeft de wetgever gemeend de splitsing zoo noodig aan het gemeenschappelijk reglement te moeten opdragen, en bepaalt art. 64, dat het bij gemeenschappelijk besluit van de Staten

---

[1]) M. v. T. I.

[2]) Mr. E. de Vries, t. a. p., bl. 58.

vastgestelde reglement, al wat het toezicht van Ged. Staten op het bestuur aangaat, geheel of gedeeltelijk aan het college van Ged. Staten van eene der provinciën kan opdragen.[1])

Doet het reglement dit niet, dan wordt dus het toezicht van Ged. Staten op het bestuur steeds uitgeoefend bij gemeenschappelijk besluit van de verschillende colleges. Verschillen in dat geval Ged. Staten omtrent eene te nemen beschikking, dan wordt door den Konings beslist. Art. 65 bepaalt dit uitdrukkelijk, daar de bevoegdheid des Konings door eene wetsbepaling moet worden verzekerd, vermits het hier eigenlijk niet geldt een verschil tusschen provinciën, bedoeld in art. 70 der Grondwet en ook art. 4 der wet (vroeger art. 23 Wet 1855) hier toepassing zou missen. Art. 4 immers regelt de bevoegdheid des Konings om in de plaats der Prov. Staten als wetgever op te treden. Hier echter wordt, wanneer een reglement bestaat, welks uitvoering een gemeenschappelijk besluit van Ged. Staten van meer dan ééne provincie vordert, een geschil tusschen die colleges beslist.[2])

Gaan wij nu de derde categorie van bepalingen na, die bepalingen welke den provincialen waterstaat betreffen, zoo dient op den voorgrond geplaatst te worden, dat den wetgever hier eene gemakkelijke taak wachtte. De uit de Grondwet en uit de Provinciale Wet voortvloeiende bevoegdheid der Prov. Staten ten opzichte van de provinciale waterstaatswerken stond vast en gaf, evenmin als de verhouding der Staten tot

[1]) Ook waar volgens het reglement een gemeenschappelijk bevel tot uitvoering of tot staking van de uitvoering van eenig werk wordt vereischt, moet toch de uitvoering aan één college van Ged. Staten worden opgedragen, ten einde vertraging en omslag worden voorkomen (art. 66). Zie M. v. T. I.

[2]) Zie M. v. T. I., ad art. 3 (thans art 4)

andere deelen van het provinciaal huishouden, aanleiding tot moeilijkheden. Volgens de M. v. T. I, ad art. 2, vorderde, betreffende den provincialen waterstaat, dan ook slechts een enkel punt voorziening.

Voor wij dit punt nader beschouwen, zij het ons geoorloofd te wijzen op het eerste artikel der wet, een artikel volgens de M. v. T. I betrekking hebbende op den Rijkswaterstaat, doch ook voor den provincialen waterstaat van zeer veel belang. Wij hebben immers gezien, dat ter beantwoording van de vraag, welke werken tot den provincialen waterstaat behooren, in de eerste plaats moet worden nagegaan welke werken tot den algemeenen en welke werken tot den bijzonderen waterstaat behooren en daarna welk deel van den bijzonderen waterstaat tot den provincialen waterstaat behoort. Voor het eerste punt nu is art. 1 van groot belang. Niet dat art. 1 aangeeft welke werken tot het algemeene en welke tot het bijzondere bestuur van den waterstaat behooren. De wetgever meende, evenals de Staatscommissie, dat hiervoor geen afdoende regels waren te stellen bij de voortdurende verandering in de maatschappelijke behoeften. De wetgever wilde echter, dat waterstaatswerken, in beheer of onderhoud [1]) bij het Rijk, niet dan krachtens eene wet in het beheer of onderhoud van anderen zouden worden overgebracht en dat waterstaatswerken, in beheer of onderhoud bij anderen, of onbeheerd, niet dan krachtens eene wet bij het Rijk in beheer of onderhoud zouden worden genomen. De wet aanvaardde dus den toestand, zooals die was tijdens hare inwerkingtreding, maar heeft willen breken

[1]) In het eerste ontwerp werd alleen gelezen „beheer". Overeenkomstig het artikel der Staatscommissie (t. a. p., bl 48) is de regel van art. 1 ook van toepassing gemaakt op overdracht of overneming van het onderhoud der werken (M. v. T. II ad art. 1). Ofschoon beheer volgens de Staatscommissie de gansche zorg voor een werk omvat, dus ook de zorg voor het onderhouden, sluit het niet in zich het dragen der kosten van het onderhoud.

met de vrijheid van het uitvoerend gezag, om te beslissen, welke werken in Rijksbeheer zullen worden genomen en welke Rijkswerken aan anderen zullen worden overgedragen, zoodra uit een post op de Rijksbegrooting eene machtiging is af te leiden. Thans geen verandering in den toestand, geen overbrenging van werken, in beheer of onderhoud bij het Rijk, in het beheer of onderhoud van de provincie, geen overneming van provinciale waterstaatswerken, in beheer of onderhoud bij het Rijk, dan krachtens eene wet, die zoowel eene wet kan zijn die algemeene regels stelt, als eene bijzondere wet voor een enkel geval uitgevaardigd. Geheel in het midden wordt gelaten, welke waterstaatswerken door het Rijk moeten worden beheerd. Den wetgever wordt te dien aanzien geen leidend beginsel aan de hand gedaan; wel zal, gelijk de Regeering in de M. v. A. 1e Kamer deed opmerken, de toepassing van art. 1 kunnen medewerken tot het aannemen door den wetgever van een leidend beginsel betreffende de waterstaatswerken, welke door het Rijk moeten worden beheerd. Daarbij zal altijd het algemeen Rijksbelang den doorslag moeten geven. Zulks bij deze wet vast te leggen — de mogelijkheid daarvan aangenomen — achtte de wetgever ongeraden.

Ieder waterstaatswerk, hetwelk door den lateren wetgever van genoegzaam openbaar belang zal worden gecenseerd, zal derhalve door het Rijk in beheer kunnen worden genomen (dus ook provinciale waterstaatswerken). Treedt bij een werk het Rijksbelang niet op den voorgrond, dan kan het krachtens eene wet in het beheer of onderhoud van anderen (bijv. van de provincie) worden overgebracht. Onnoodig is geacht te bepalen, dat de wet tevens de gevolgen der overbrenging regelt. De wetgever is immers te allen tijde bevoegd de gevolgen te regelen der overbrenging, maar er was geen voldoende reden om dit voor alle gevolgen der overbrenging verplichtend te stellen. Hetzelfde geldt

van de regeling van schadevergoeding, waar deze noodig is.[1])

Zooals wij reeds zeiden, vorderde betreffende den provincialen waterstaat een enkel punt voorziening. Wat was nl. het geval? Evenmin als de wet zegt, welke werken door het Rijk worden beheerd, noemt de wet de werken op, welke tot den provincialen waterstaat moeten gerekend worden te behooren. Ook thans zullen dus de Prov. Staten moeten beslissen, of bij een werk het provinciaal belang in die mate betrokken is, dat het werk tot de provinciale huishouding moet behooren. Het was nu de vraag, of Prov. Staten bevoegd waren om waterstaatswerken, in beheer bij publiekrechtelijke lichamen, in beheer bij de provincie over te brengen ondanks den wil der beheerders. De bevoegdheid der Staten ten aanzien van waterstaatswerken, in beheer bij wss., vss en veenpolders, volgt uit de Grondwet, daar de geheele inrichting dier instellingen eene schepping is der Staten, onder goedkeuring des Konings. Waar het evenwel werken betrof, in beheer bij eene gemeente, werd de bevoegdheid der Prov. Staten betwijfeld. Aan den strijd hierover heeft art. 2 een einde gemaakt, door te bepalen, dat de Prov. Staten, onder goedkeuring des Konings, openbare wegen en vaarten en daarin gelegen kunstwerken, in beheer bij gemeenten, wss., vss. of veenpolders, de beheerders gehoord, in het beheer der provincie kunnen overbrengen.

Naast gemeenten worden dus ook wss., vss. en veenpolders genoemd, hoewel de bevoegdheid der Staten ten aanzien van die instellingen vaststaat. Zij zijn echter (volgens de M. v. T. I) vermeld, omdat noch de zorg voor openbare wegen, noch die voor wateren als scheepvaartkanaal, het doel is, waarvoor wss., vss. en veenpolders in de eerste plaats in het leven zijn geroepen en het in beheer nemen van die werken daardoor in vele gevallen plaats zal kunnen vinden, zonder dat het reglement der instelling worde gewijzigd.

[1]) M. v. A. I, ad art. 1.

Daarom werd het raadzaam geacht in art. 2, uitsluitend handelende over de overneming van openbare wegen en vaarten, ook deze publiekrechtelijke lichamen op te nemen, te meer omdat nakoming van de gestelde regels ook hier verplichtend moet zijn. Steeds echter moet men bedenken, dat de bevoegdheid der Staten ten aanzien van de wss., vss. en veenpolders voortvloeit uit art. 190 der Grondwet; dat het niet geoorloofd was die bevoegdheid bij de wet te beperken en dat derhalve uit art. 2 niet mag worden afgeleid, dat waterstaatswerken, hier niet vermeld, niet door de Staten uit het beheer der wss., vss. en veenpolders in het beheer der provincie kunnen worden overgebracht.

Wel is volgens den wetgever eene dergelijke redeneering a contrario juist voor wat betreft overbrenging uit het beheer der gemeenten.[1]) Uit het beheer der gemeenten kunnen slechts in het beheer der provincie worden overgebracht de in art. 2 vermelde werken. Ten opzichte van de gemeenten bestaat niet een Grondwettig voorschrift als art. 190 ten opzichte van andere corporaties bevat, en niet alleen hadden de Staten geen onbeperkte onbevoegdheid tot overbrenging uit het beheer der gemeenten, maar die bevoegdheid bestond volgens de Regeering in het geheel niet. Zonder eenigen twijfel immers staat de wetgever op het standpunt dat, zooals wij boven zagen, door Mrs. de Vries en Arntzenius wordt ingenomen. In de M. v. T. I lezen wij dezelfde woorden, als waarmede Mr. Arntzenius zijn standpunt verdedigt: «De provincie is toch niet in die mate over de gemeenten» «gesteld, dat aan het gemeentelijk beheer van openbare» «zaken tegenover de eischen van het provinciaal belang alle» «zelfstandigheid moet worden ontzegd. Daarom», vervolgt de Mem., «is in art. 2 die bevoegdheid tegenover de gemeenten» «uitdrukkelijk toegekend, doch alleen voor openbare wegen»

---

[1]) In de M. v. A. I, ad art. 2, lezen wij dit uitdrukkelijk.

«en vaarten, voor de gemeenschapsmiddelen dus, waarbij» «uit den aard der zaak het gemeentebelang voor het provin-» «ciaal belang moet wijken.» Had de Regeering op het standpunt gestaan van Mr. RÖELL c. s., dan zou de Mem. van Toel. niet hebben gesproken van «toekennen», maar dan zouden wij in de M. van Toel. hebben gelezen, dat het dienstig was bevonden, de tot nu toe onbeperkte bevoegdheid der Prov. Staten tot overbrenging van waterstaatswerken uit het beheer der gemeenten in het beheer der provinciën, te beperken tot de in art. 2 genoemde werken.

Neemt de provincie een werk over in beheer, dan gaat ook de onderhoudsplicht op de provincie over, volgens de tweede alinea van het artikel. De provincie een werk in beheer nemende, maakt daardoor het werk tot een deel van de provinciale huishouding; van dat werk is dus voortaan de provincie, niet bijv. de gemeente, tot onderhoud gehouden. [1]) Voor de toepasselijkheid van art. 179 *h* en art. 231 Gemeentewet is het immers een vereischte, dat de werken behooren tot de huishouding der gemeente. [2]) Het overgaan van den onderhoudslast op de provincie is dus het natuurlijk gevolg van de overneming in beheer. Overneming in beheer behoort alleen te geschieden, indien het provinciaal belang dit vordert, in welk geval het overeenkomstig de beginselen van publiek recht is, dat daar waar het belang is, ook de lasten worden gedragen. [3]) Uit billijkheidsoverwegingen echter bepaalt al. 3, dat zij, die van den onderhoudslast worden bevrijd, bij het besluit tot overneming in beheer bij de provincie, verplicht kunnen worden tot eene jaarlijksche doch afkoopbaar te

---

[1]) RÖELL, t. a. p., bl. 116 vlg.

[2]) Minder juist is naar mijne bescheiden meening de reden, die wij in de M. v. T. I vermeld vinden nl., dat met de overneming in beheer de onderhoudslast op de provincie overgaat, omdat de hoogere eischen, die in het prov. belang aan wegen en vaarten worden gesteld, niet mogen leiden tot verzwaring van den bestaanden onderhoudsplicht.

[3]) Zie V. V. I., ad art. 2.

stellen uitkeering, die evenwel niet hooger mag zijn dan het bedrag, waarop hun de onderhoudslast jaarlijks gemiddeld te staan is gekomen.[1]) Het zal de taak der Prov. Staten zijn, in elk geval na te gaan, wat de billijkheid vordert. «Kunnen verplicht worden» zegt dan ook al. 3.

Het geval kan zich echter voordoen, dat voor het gebruik van het over te nemen werk rechten worden geheven, die boven de onderhouds- en bedieningskosten eene bate afwerpen. Art. 254 Gemeentewet toch, hoewel bepalende, dat rechten en loonen en andere gelden, in art. 238 Gemeentewet bedoeld, ter zake van het gebruik of genot van openbare werken en inrichtingen die strekken ten dienste van het intercommunaal verkeer — dat zijn dus de gemeenschapsmiddelen, in art. 2 bedoeld — tot geen hooger bedrag worden goedgekeurd dan vereischt wordt tot dekking van de ten laste der gemeente komende kosten van die werken of inrichtingen of van werken of inrichtingen, welke in rechtstreeksch verband daarmede aangelegd en onderhanden zijn of worden en waarvoor geene andere afzonderlijke heffing geschiedt, gedoogt, dat in de opbrengst der heffing ook begrepen kan zijn rente en eene som voor aflossing van kapitaal, opgenomen voor de kosten van aanleg. Het is evenwel rechtmatig, dat het gemis van eene dergelijke tegemoetkoming in kosten van aanleg worde vergoed.[2]) Daarom beveelt art. 2, al. 4, (in tegenstelling met al. 3, een dringend gebod inhoudende) dat in een dergelijk geval het gemis dier tegemoetkoming vergoed wordt en het bedrag

[1]) Oorspronkelijk luidde deze alinea: "Het besluit tot overneming in beheer" "bij de provincie bepaalt hetgeen door hen, die van den onderhoudslast bevrijd" "worden, te dier zake aan de provincie zal zijn verschuldigd en regelt de" "betaling daarvan." De M. v. T. zeide, dat het billijk was, dat door de onderhoudsplichtigen aan de provincie uitgekeerd worde het door de Staten te regelen bedrag, waarop hun de onderhoudslast tot dat tijdstip te staan kwam. Daar te recht werd opgemerkt, dat die beperking in het ontwerp zelf niet te vinden was, werd het derde lid gewijzigd.

[2]) Aldus de M. v. T. I.

der vergoeding in het besluit der Staten tot overneming in beheer bepaald wordt. De Koning, die over het bedrag dat eene heffing, volgens het beginsel neergelegd in art. 254 der Gemeentewet, mag opbrengen, beslist krachtens de Koninklijke goedkeuring, die onze wetgeving voor zoodanige heffing eischt, zal dus tevens beoordeelen of schadevergoeding wegens het in beheer nemen billijk is bepaald, eene beoordeeling, waartoe alleen de Koning in staat is, daar zij afhankelijk is van de vraag, welke heffing volgens de wet de Koninklijke goedkeuring zoude mogen verwerven.

# STELLINGEN.

# STELLINGEN.

---

I.

In het door de grondwet aan de Staten der Provinciën opgedragen toezicht op alle waterstaatswerken, waterschappen, veenschappen en veenpolders, ligt geen wetgevende bevoegdheid opgesloten.

II.

Art. 22 Wet 10 November 1900 (Staatsblad n° 176), houdende algemeene regels omtrent het waterstaatsbestuur, vermeldt ten onrechte naast strijd met het algemeen belang, strijd met het provinciaal belang of met dat van eenige andere der in art. 22 genoemde instellingen, als gronden voor de vernietiging van de niet aan de goedkeuring van Ged. Staten onderworpen verordeningen en besluiten van het bestuur van een waterschap, veenschap of veenpolder.

III.

Naarmate de beschaving van een volk rijpt, zijne ontwikkeling grooter wordt, is eene democratie minder gewenscht.

IV.

De eerste paragraaf der «Woningwet» is eene inbreuk op de grondwettige autonomie der gemeenten.

V.

Het is wenschelijk, dat de administratieve rechtspraak worde opgedragen aan een afzonderlijk college, welk college alsdan geen deel zal uitmaken van de Rechterlijke Macht in den zin der Grondwet.

VI.

De weg tot den administratieven rechter behoort alleen dan open te staan, als er grond is voor een klacht over miskenning door de administratie van door de wet gewaarborgde belangen.

VII.

Het is wenschelijk, dat de geschillen welke de administratieve rechter zal hebben te beslissen, door opsomming worden aangewezen.

VIII.

Het internationaal recht erkent een recht van interventie.

IX.

Te recht geeft het Reglement op het beleid der Regeering in Nederlandsch-Indië geene omschrijving van het grondgebied.

X.

Nieuw-Guinea is een deel van het gebied van Nederlandsch-Indië.

XI.

De kapitaalrente is het aandeel van den kapitalist in de hoogere opbrengst, welke ten gevolge van de beschikbaarstelling van het kapitaal, de arbeid heeft.

XII

Art. 30 der « Woningwet » laat niet toe, dat aan coöperatieve bouwvereenigingen door den gemeenteraad voorschotten en bijdragen worden verleend ter tegemoetkoming in de door die vereenigingen ten behoeve van de volkshuisvesting aan te wenden kosten.

XIII.

Het is niet gewenscht, het beginsel van een algemeen strafminimum los te laten, waar het geldt overtredingen in sociale wetten voorkomende.

XIV.

Ook in Nederlandsch-Indië maakt de gemeene eigendom van den grond geleidelijk plaats voor den bijzonderen eigendom, omdat ook daar blijkt, dat het communaal bezit en vooral het stelsel van periodieke verdeeling, eene meerdere intensiviteit van den landbouw in den weg staat.

XV.

Bij wettelijke regeling van het arbeids-contract behoort onderscheid te worden gemaakt tusschen fabrieksarbeiders en dienstboden.

# INHOUD.

Bladz.

## HOOFDSTUK I.

Het hoofdstuk „Van den Waterstaat" in de Grondwet van 1848 en in de Grondwet van 1887. . . . . . . . . . 1—25

§ 1. Het hoofdstuk „Van den Waterstaat" in de Grondwet van 1848. . . . . . . . . . . . . . . . . . . 1

§ 2. Het hoofdstuk „Van den Waterstaat" in de Grondwet van 1887. . . . . . . . . . . . . . . . . . 12

## HOOFDSTUK II.

De bevoegdheid der Provinciale Staten in zake Waterstaat 26—121

§ 1. Algemeene beschouwingen . . . . . . . . . . . 26

§ 2. Het toezicht der Prov. Staten op de niet provinciale waterstaatswerken en op de waterschappen, veenschappen en veenpolders . . . . . . . . . . . . . . 30

§ 3. De bevoegdheid der Provinciale Staten tegenover de waterschappen, de veenschappen en de veenpolders . 50

§ 4. De macht der Provinciale Staten ten aanzien van den Provincialen Waterstaat. . . . . . . . . . . 74

§ 5. Het toezicht der Provincialen Staten in de praktijk . 98

## HOOFDSTUK III.

Het oppertoezicht des Konings over den Waterstaat . 122—141

## HOOFDSTUK IV.

De Waterstaatswetgeving na 1887, in verband met de bevoegdheid der Provinciale Staten en het oppertoezicht des Konings . . . . . . . . . . . . . . . 142—235

§ 1. Algemeene beschouwingen . . . . . . . . . . 142

§ 2. De Wet van 13 Juli 1895, Stbl. nº. 113. . . . . 151

§ 3. De Wet van 20 Juli 1895, Stbl. nº. 139. . . . . 156

§ 4. De Wet van 23 Mei 1899, Stbl. nº. 129. . . . . 164

§ 5. De Wet van 10 November 1900, Stbl. nº. 176. . . 171

E f J N
C. r. 24